

Alexandre Rodrigues de Albuquerque Filho

O PROGRAMA EMERGENCIAL DE RETOMADA
DO SETOR DE EVENTOS
UMA ANÁLISE ACERCA DA LEGALIDADE DA
PORTARIA ME 7.163/21



Alexandre Rodrigues de Albuquerque Filho

**O PROGRAMA EMERGENCIAL
DE RETOMADA DO SETOR DE
EVENTOS:
UMA ANÁLISE ACERCA
DA LEGALIDADE DA
PORTARIA ME N.º 7.163/21**



Fortaleza-CE

2022

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo

Diagramação: Vanques Emanuel

Capa: Vanderson Xavier

Produção Editorial: Editora DINCE

Revisão: Os Autores

CONSELHO EDITORIAL:

Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)

Prof. e Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)

Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)

Roberta Araújo Formighieri (Metrando pela UNIFRO)

Dr. Francisco Dirceu Barro

Prof. Raimundo Carneiro Leite

Eduardo Porto Soares

Alice Maria Pinto Soares

Prof. Valdeci Cunha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

ALBUQUERQUE FILHO, Alexandre Rodrigues de.

A UTILIZAÇÃO DA ARBITRAGEM PELO PODER PÚBLICO:
VIABILIDADE E LIMITES

O PROGRAMA EMERGENCIAL DE RETOMADA DO SETOR DE
EVENTOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA LEGALIDADE DA PORTARIA ME N.º
7.163/21

Fortaleza – Ceará. Editoras DINCE, 2022 –68p. Impresso

ISBN: [978-85-7872-589-1](#)

DOI: [10.56089/978-85-7872-589-1](#)

1. Direito Público 2. Eventos I. Título

NOTA DA EDITORA

As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de inteira responsabilidade do(s) autor (es).

A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

Impresso no Brasil

Impressão gráfica: **DIN.CE**

CENTRAL DE ATENDIMENTO:

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)

Av. Dois, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1 - DAS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE TRIBUTAR	15
1.1 DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	18
1.1.1 Da legalidade clássica	18
1.1.2 Da legalidade suficiente.....	25
1.1.3 Da deslegalização	29
CAPÍTULO 2- DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO	33
2.1 Do Cadastur	37
2.1.1 Da obrigatoriedade do Cadastur	37
2.1.2 Da natureza do Cadastur.....	43

CAPÍTULO 3 - DA LEI DO PERSE E DA PORTARIA ME N.º 7.163/21	47
DAS CONCLUSÕES	55
REFERÊNCIAS	61

INTRODUÇÃO

Com a pandemia da Covid-19 e as medidas adotadas pelo Poder Público no necessário enfrentamento da crise de saúde pública, vários setores da economia foram afetados negativamente, em especial aqueles relacionados ao turismo e à realização de eventos.

Afora os impactos decorrentes das restrições impostas ao funcionamento regular de estabelecimentos comerciais, as medidas de isolamento social e a paralisação de voos e viagens comprometeram ainda mais as atividades econômicas do setor.

Nesse contexto, com o objetivo de compensar os efeitos negativos decorrentes das medidas de combate à pandemia, foi editada a Lei n.º 14.148/21, que instituiu o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), por meio do qual foram concedidos relevantes benefícios fiscais às pessoas jurídicas consideradas, nos termos da lei, pertencentes ao setor de eventos, viabilizando

uma mitigação das perdas oriundas do estado de calamidade pública vivenciado.

Dentre as medidas previstas, destaca-se a redução a 0% (zero por cento), pelo prazo de 60 (sessenta) meses, contados do início da produção de efeitos da Lei 14.148/21, das alíquotas de PIS/Pasep, Cofins, CSLL e IRPJ, às pessoas jurídicas consideradas pertencentes ao setor de eventos, nos termos da lei.

Em que pese tal desoneração restar prevista no texto original do Projeto de Lei vinculado a norma em questão (PL 5.638/2020), ela sofreu veto presidencial, tendo o Presidente da República se oposto em relação a mais 25 dispositivos tratados no referido projeto de lei.

Contudo, no dia 17 de março de 2022, o Congresso Nacional, em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, rejeitou todos os vetos realizados pelo presidente, incluindo a negativa à desoneração tratada, tendo, em 18 de março de 2022, sido publicada em edição extra do Diário Oficial da União (DOU) a promulgação das partes vetadas da Lei nº 14.148/2021.

Para os fins do referido Programa Emergencial (Perse), foram consideradas pertencentes ao setor de eventos – e, portanto, destinatárias dos benefícios fiscais nele previstos – as seguintes pessoas jurídicas:

Art. 2º, § 1º. Para os efeitos desta Lei, consideram-se pertencentes ao setor de eventos as pessoas jurídicas, inclusive entidades sem fins lucrativos, que exercem as seguintes atividades econômicas, direta ou indiretamente: I - realização ou comercialização de congressos, feiras, eventos esportivos, sociais, promocionais ou culturais, feiras de negócios, shows, festas, festivais, simpósios ou espetáculos em geral, casas de eventos, buffets sociais e infantis, casas noturnas e casas de espetáculos; II - hotelaria em geral; III - administração de salas de exibição cinematográfica; e IV - **prestação de serviços turísticos, conforme o art. 21 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008.**

A Lei n.º 11.771/08, por sua vez, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo,

estabelece expressamente, quem pode (art. 21, parágrafo único, da Lei n.º 11.771/08) e quem deve necessariamente (art. 21, *caput*, da Lei n.º 11.771/08) ser considerado prestador de serviços turísticos, a depender do tipo de atividade desenvolvida pela sociedade empresária – o que será objeto de estudo mais aprofundado em momento posterior.

Ainda, a Lei 14.148/21, que instituiu o Perse, determinou, em seu art. 2º, § 2º, que o Ministério da Economia, por meio de ato próprio, deveria publicar os códigos da CNAE que se enquadrariam na definição de setor de eventos trazida pela lei, o que foi feito mediante a Portaria ME n.º 7.163, de 21 de junho de 2021, a qual estabeleceu, em seus anexos I e II, dentre outros códigos, as CNAE relativas às atividades desenvolvidas por restaurantes e similares, locadoras de veículos, hotéis e salas de cinema, abrangendo, portanto, diversas atividades econômicas desenvolvidas, direta ou indiretamente, pelos empresários do setor de eventos e turismo.

Ocorre que o Ministério da Economia, no mesmo ato que definiu os códigos da CNAE considerados integrantes do setor de eventos para os fins da Lei 14.148/21 (Portaria ME n.º 7.163/21), estabeleceu, em relação às

prestadoras de serviços turísticos, que apenas as pessoas jurídicas que já estivessem em situação regular no Cadastur, no momento da publicação da Lei n.º 14.148/21, poderiam ser beneficiárias do referido Programa Emergencial, o que vem gerando intensos debates na seara tributária.

Isso porque, de um lado, os contribuintes alegam que a referida portaria, ao invés de simplesmente regulamentar e definir quais códigos da CNAE se consideram setor de eventos para os fins da Lei 14.148/21, trouxe restrição não prevista em lei à concessão do benefício, inovando indevidamente na ordem jurídica, em afronta ao princípio da legalidade.

Ou seja, de acordo com essa tese, o ato administrativo expedido pelo Ministério da Economia teria extrapolado o poder regulamentar conferido pela lei, uma vez que a Lei 14.148/21 não autorizou tal restrição, não havendo que se falar em qualquer “deslegalização” feita pelo legislador no caso. Pelo contrário, o referido diploma legal teria se limitado a consignar que: “ato do Ministério da Economia publicará os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) que se enquadram na definição de setor de eventos

referida no § 1º deste artigo” (art. 2º, § 2º, da Lei 14.148/21).

Por outro lado, a Fazenda Nacional aduz que não há qualquer violação à legalidade, tendo em vista que a limitação imposta pela Portaria do Ministério da Economia seria uma decorrência da própria disciplina legal estabelecida pela Lei n.º 11.771/08.

Diante disso, a presente obra pretende aprofundar-se nestas discussões, a fim de encontrar a resposta jurídica mais adequada ao seguinte questionamento:

1. A Portaria ME n.º 7.163/21 ofende, de alguma forma, o princípio da legalidade tributária, ao exigir inscrição regular no Cadastur aos prestadores de serviços turísticos?
2. A pessoa jurídica prestadora de serviços turísticos que somente obteve o cadastro no Ministério do Turismo após a publicação da Lei 14.148/2021 pode gozar dos benefícios fiscais concedidos pelo programa emergencial?
3. A pessoa jurídica prestadora de serviços turísticos que nunca

obteve o cadastro no Ministério do Turismo, mesmo após a publicação da Lei 14.148/2021, pode gozar dos benefícios fiscais concedidos pelo programa emergencial?

Para tanto, é preciso inicialmente compreender as limitações constitucionais ao poder de tributar, o que inclui o estudo do princípio da legalidade tributária, seu alcance, suas garantias e seus limites.

CAPÍTULO 1

DAS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE TRIBUTAR

A Constituição Federal de 1988 destina seção específica¹ para tratar sobre as chamadas “limitações constitucionais ao poder de tributar”, que são garantias previstas em favor dos contribuintes no âmbito da relação jurídico-tributária estabelecida com o Fisco.

Trata-se de direitos que, segundo a tradicional classificação doutrinária, pertencem à 1ª (primeira) geração/dimensão de direitos fundamentais, relacionando-se com as liberdades individuais e com a demanda social por abstenção do ímpeto estatal.

¹ Ressalte-se que a própria Constituição, ao tratar sobre o assunto, em seu art. 150, estatui que as garantias nela previstas em favor dos contribuintes não excluem outras eventualmente estipuladas em dispositivos diversos da CF/88 ou em tratados internacionais.

Se, por um lado, é necessário que o Estado busque financiamento, por meio da cobrança de tributos, para a implementação de políticas públicas – e até mesmo para garantir o respeito aos direitos individuais dos particulares² –, a fim de alcançar a satisfação do interesse público; do outro, deve-se preservar um mínimo de razoabilidade e proporcionalidade no exercício desta atividade, respeitando determinadas prerrogativas conferidas aos contribuintes, que são igualmente imprescindíveis à plena concretização do Estado Democrático de Direito.

Assim, embora o poder-dever de tributar decorra da própria autoridade (poder de império) do Estado, constata-se que a sua execução não pode ser ilimitada, sob pena de se desconfigurar a própria ideia de Estado de Direito, uma vez que as relações travadas em sociedade – o que inclui aquelas em que o Poder Público é parte – devem observar as diretrizes fixadas pela ordem jurídica, sobretudo no que diz respeito ao Direito Tributário, por ser marcadamente invasivo em face do particular.

² Conforme ensinam Stephen Holmes e Cass R. Sunstein, mesmo os direitos individuais tradicionalmente relacionados ao dever de abstenção estatal – como a liberdade – precisam da tributação para sustentar-se.

Sob essa perspectiva, o constituinte originário decidiu definir, no próprio texto constitucional, algumas balizas e contenções, em favor dos particulares, que devem ser observadas pelo Fisco no exercício de tal poder, dentre as quais pode-se destacar os princípios³ da legalidade, da anterioridade e da irretroatividade, além das imunidades conferidas a determinadas pessoas, bens e serviços.

Para esta obra, considerando as discussões acerca do Perse a da Portaria ME n.º 7.163/21, importa enfatizar o princípio da legalidade tributária, o qual será melhor estudado adiante.

³ Embora se saiba que, tecnicamente, de acordo com a classificação mais moderna das espécies normativas (capitaneada por Robert Alexy), o mais adequado seria chamar tais normas de regras, nesta obra, seguir-se-á utilizando o termo “princípio”, por já estar consagrado na doutrina e na jurisprudência dos tribunais pátrios.

1.1 DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

1.1.1 Da legalidade clássica

O princípio da legalidade tributária, esculpido no art. 150, I, da CF/88, determina, aos entes públicos, que, para a instituição ou majoração de tributo, é necessária a edição de lei que o estabeleça:

Tal previsão, específica à matéria tributária, decorre da disciplina geral fixada pelo art. 5º, II, da CF/88, segundo o qual: “ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Conforme ensina Ricardo Alexandre⁴, “caso se opte por seguir a lição dos constitucionalistas, segundo a qual a submissão de matéria específica à regulação por lei é manifestação do princípio da reserva legal, enquanto a submissão da criação de quaisquer obrigações ao domínio da lei seria decorrência do princípio da legalidade, seria mais adequado

⁴ Alexandre, Ricardo. Direito tributário - 11. ed. Ver. atual. e amp1. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 130

denominar o princípio tributário esculpido no art. 150, I, da CF/1988 de reserva legal”.

Não obstante, por se tratar de expressão já consagrada na doutrina e na jurisprudência dos tribunais pátrios, nesta obra, seguir-se-á adotando o termo “princípio da legalidade” ou “princípio da legalidade tributária” para se referir à norma prevista no art. 150, I, da CF/88.

Nesse sentido, ressalte-se que o princípio da legalidade é manifestação direta da separação dos Poderes e do sistema de freios e contrapesos, exigindo-se a participação ativa do Legislativo – que detém maior representatividade e legitimidade democrática dentre os Poderes – na criação e no aumento da carga tributária. Isso porque é o Executivo quem tem o papel de exercer a atividade burocrática de cobrá-los e arrecadá-los, além de desempenhar tipicamente a função administrativa do Estado. E, como visto no capítulo anterior, deve-se evitar a prática de abusos por parte do Fisco, o que não parece se compatibilizar com a concentração do poder de criação e cobrança de tributos em um único centro de poder.

Ainda em relação ao mencionado princípio, convém destacar que o seu alcance foi estendido pelo Código Tributário Nacional (CTN), o qual estabeleceu a necessidade de lei para, além da instituição e da majoração, a extinção e a redução de tributo:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer: I - a instituição de tributos, ou a sua extinção; II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

Embora já fosse possível extrair tal conclusão do princípio do paralelismo das formas – por meio do qual se impõe a necessidade de respeitar a hierarquia das normas no ato de criação, alteração ou extinção de determinado instituto jurídico⁵ –, a previsão legal expressa do CTN garante ainda mais segurança jurídica e estabilidade, retirando qualquer dúvida acerca da exigência de lei para

⁵ Ou seja, se uma lei criou determinado tributo, somente outra lei ou outro ato de hierarquia igual ou superior podem extingui-lo, não sendo possível fazê-lo por meio de um decreto, por exemplo.

diminuir ou extinguir tributo (salvo as exceções legal e constitucionalmente estabelecidas).

Além disso, a própria Constituição, em seu art. 150, I, § 6º, também alargou o rol de matérias que devem ser necessariamente tratadas por meio de lei:

Art. 150. § 6º. Qualquer **subsídio** ou **isenção**, **redução de base de cálculo**, **concessão de crédito presumido**, **anistia** ou **remissão**, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

E, considerando o já mencionado paralelismo das formas, constata-se que a revogação dos referidos benefícios fiscais também só poderá ocorrer por intermédio de lei que a estabeleça.

Veja-se, nesse sentido, o que aduzem os ilustres André Elali e Manoel Cipriano Bisneto⁶:

“Eis, portanto, um ponto que merece atenção: em virtude da própria ideia de hierarquia de leis, não há dúvida de que se o legislador ordinário fixou uma alíquota, não pode a administração modificá-la. Seria caso de ilegalidade flagrante. Do mesmo modo, se o legislador dispensou determinados contribuintes do recolhimento de determinado tributo, não poderá a administração incluí-los sem que isso represente uma afronta direta à legalidade”.

Ressalte-se, nesse sentido, que a revogação ou a imposição de restrição ao gozo de benefício fiscal constituem hipóteses de majoração indireta de tributo, o que, de acordo

⁶ Elali, André; Cipriano Bisneto, Manoel. Implementação do Perse e controle de legalidade/igualdade no direito tributário. Consultor Jurídico, 28 jul. 2022.

com a legalidade tributária, depende de lei, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.

É importante registrar, ainda, que, em decorrência do regime jurídico administrativo aplicável às pessoas jurídicas de direito público, a Administração Pública – o que engloba a Administração Tributária – tem o poder de regulamentar as normas editadas pelo legislador por meio de atos normativos secundários, que, tradicionalmente, devem estrita observância aos limites estabelecidos pela lei a que o gestor público pretenda conferir disciplina específica.

Desse modo, os decretos e as portarias editadas pelo Poder Executivo se destinam a pormenorizar a lei regulamentada, para sua fiel execução, devendo respeitar as diretrizes e as balizas por ela fixadas. Trata-se de decorrência do princípio da legalidade, que deve nortear a Administração Pública em sua atuação, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Em matéria tributária, tal legalidade encontra ainda mais proteção, sendo responsável, conforme visto, por controlar a imposição de tributos aos contribuintes,

exigindo-se lei, em sentido formal, para a sua instituição ou majoração (art. 150, I, da CF/88 e art. 9º, I, do CTN).

Destaque-se, nesse sentido, que os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas, nos termos do art. 100 do Código Tributário Nacional, são normas complementares e, portanto, secundárias à lei, atribuídos à Administração Pública, a fim de regulamentar – mas sem alterar – os atos normativos primários, buscando sempre sua fiel execução. Portarias e decretos, então, não podem contrariar a lei, exigindo o que esta não exigiu.

Sobre o tema, adentrando mais especificamente no objeto central desta obra, merece destaque o fato incontroverso de que a Portaria ME n.º 7.163/21 dispõe que apenas as pessoas jurídicas prestadoras de serviços turísticos que, na data da publicação da Lei 14.148/21 – ou, especificamente para a obtenção do benefício fiscal de redução a 0% das alíquotas de CSLL, Pis/Cofins e IRPJ, na data da publicação da derrubada do veto pelo Congresso Nacional –, já estivessem em “situação regular” no Cadastur poderiam obter os benefícios do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse).

Percebe-se, até então, que o Ministério da Economia parece ter excedido os limites fixados pela Lei 14.148/21, por meio do referido ato normativo, ao estabelecer que apenas as pessoas jurídicas que já possuíam cadastro no Ministério do Turismo (Cadastur) na data da publicação da norma legal – restrição temporal não prevista em lei – teriam direito ao benefício, supostamente restringindo o âmbito de incidência do programa, o que não se admite, diante da necessária observância ao princípio da legalidade.

Entretanto, antes de chegar a uma conclusão definitiva sobre o tema, deve-se prosseguir na análise do princípio da legalidade e das normas aplicáveis ao caso.

1.1.2 Da legalidade suficiente

Compreendido o conceito clássico do princípio da legalidade, cabe destacar que o Supremo Tribunal Federal (STF), interpretando os dispositivos constitucionais e legais, tem ido um pouco além da definição tradicional acima delineada.

Veja-se, a título de ilustração, um trecho do voto do Ministro Dias Toffoli, no bojo do RE n.º 838284/SC, de sua relatoria, julgado em 19/10/2016:

“A atual jurisprudência do STF é no sentido de que o princípio da reserva de lei não é absoluto. Caminha-se para uma legalidade suficiente, sendo que sua maior ou menor abertura depende da natureza e da estrutura do tributo a que se aplica. [...] Admite-se o especial diálogo da lei com os regulamentos na fixação do aspecto quantitativo da regra matriz de incidência. A lei autorizadora, em todo caso, deve ser legitimamente justificada e o diálogo com o regulamento deve-se dar em termos de subordinação, desenvolvimento e complementariedade. [...] A razão autorizadora da delegação dessa atribuição anexa à competência tributária está justamente na maior capacidade de a Administração Pública, por estar estreitamente ligada à atividade estatal direcionada a contribuinte, conhecer da realidade e dela extrair elementos para complementar o aspecto

quantitativo da taxa, visando encontrar, com maior grau de proximidade (quando comparado com o legislador), a razoável equivalência do valor da exação com os custos que ela pretende ressarcir”.

Ao final do julgado, foi fixada a seguinte tese de repercussão geral⁷: “não viola a legalidade tributária a lei que, prescrevendo o teto, possibilita o ato normativo infralegal fixar o valor de taxa em proporção razoável com os custos da atuação estatal, valor esse que não pode ser atualizado por ato do próprio conselho de fiscalização em percentual superior aos índices de correção monetária legalmente previstos”.

Há, segundo a Corte, um “esgotamento do modelo da tipicidade fechada como garantia de segurança jurídica”, tendo afirmado expressamente que “a ortodoxa legalidade, absoluta e exauriente, deve ser afastada, em razão da complexidade da vida moderna e da necessidade de adaptação das

⁷ Tese de Repercussão Geral n.º 829/STF.

leis tributárias à realidade em constante mudança”.

Isso não significa, contudo, que o STF passou a admitir qualquer tipo de regulamentação por meio de ato infralegal. É possível encontrar decisões da Suprema Corte, mesmo após a fixação da referida tese de repercussão geral, em que foram constatados abusos na utilização de atos normativos secundários por parte da Administração, desnaturando o princípio da legalidade.

Na verdade, conforme se verifica do julgado acima colacionado, a mitigação trazida pela chamada “legalidade suficiente” se aplica especialmente no que diz respeito à fixação do aspecto quantitativo da regra matriz de incidência tributária, sobretudo quanto ao estabelecimento da alíquota aplicável ao fato gerador do tributo.

Nesse contexto, pode-se concluir que a flexibilização do princípio da legalidade tributária estrita/cerrada deve ser acompanhada da fixação, pelo próprio legislador, de parâmetros máximos e mínimos, de modo a evitar abusos e arbitrariedades por parte da autoridade administrativa – no que se convencionou chamar de “deslegalização”, fenômeno que será adiante explicado.

Desse modo, conforme consignado pelo próprio STF no julgamento da ADI n.º 2.304/RS: “a remessa ao ato infralegal não pode resultar em desapoderamento do legislador para tratar de elementos tributários essenciais”.

1.1.3 Da deslegalização

Como demonstrado, é possível que o legislador, sem ofender o princípio da legalidade, atribua ao Poder Executivo a função de complementar, por meio de portarias e decretos, determinados conceitos jurídicos que a lei não tenha especificado suficientemente.

De fato, na lei, devem constar, ainda que de forma incompleta, todos os elementos essenciais para a instituição do tributo. Ou seja, todos os componentes da regra matriz de incidência tributária – a saber: o fato gerador (aspectos material, temporal e espacial), os sujeitos da relação (aspecto subjetivo), a alíquota e a base de cálculo (aspecto quantitativo) – precisam estar previstos na lei instituidora do tributo.

Isso, contudo, não impede que eventual regulamento expedido pelo Poder Público integralize determinados conceitos, para a fiel execução da lei. Trata-se, conforme elucidado anteriormente, do poder regulamentar conferido à Administração Pública, que deve respeitar os limites legalmente assentados.

Além do papel regulamentar tradicional, a partir da tese de repercussão geral de n.º 829 – mencionada no capítulo anterior –, o STF passou a admitir que atos infralegais estipulassem quase que diretamente o valor da exação a ser cobrada, desde que fosse estabelecido um teto máximo pela lei, ampliando ainda mais o alcance dos atos normativos secundários. No caso, por se tratar de taxa, o tributo precisava, ainda, respeitar uma proporção aceitável em relação ao custo da atividade estatal.

Desde então, passou-se a falar na chamada “deslegalização” – termo que já era amplamente utilizado no âmbito do Direito Administrativo, principalmente ao tratar sobre as agências reguladoras –, que ocorre quando a própria lei delega diretamente ao gestor público a incumbência de disciplinar certas lacunas propositalmente deixadas pelo legislador, de modo que determinadas matérias que,

originalmente, seriam de competência do Poder Legislativo (na sua função típica de legislar), passam para o domínio de regulamentos de hierarquia inferior.

Frise-se que tal fenômeno, conforme entendimento da própria Suprema Corte, não se limita às taxas, sendo compatível com qualquer espécie tributária.

Nesse sentido, entende-se que a deslegalização, além do poder regulamentar tradicional, também pode-se aplicar às leis tributárias que tratem de benefícios fiscais.

De todo modo, voltando-se para a análise da legalidade da Portaria ME n.º 7.163/21, não parece ter sido o caso de deslegalização.

Na verdade, o art. 2º, § 2º, da Lei 14.148/21 prescreve tão somente que o Ministério da Economia publicará os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) que se enquadram na definição de setor de eventos, para os fins do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos. Assim sendo, o ato da lavra do Ministério da Economia deveria se ater a definir os códigos CNAE, não havendo espaço para a

imposição de outros requisitos, não previstos na Lei 14.148/21.

No entanto, para chegar a uma resposta juridicamente adequada e completa, é preciso, ainda, analisar a Lei 11.771/08, que dispõe sobre a Política Nacional do Turismo, por ser ela a responsável pela definição de vários conceitos fundamentais para marcar o alcance da Lei 14.148/21, a qual faz remissão expressa ao seu conteúdo.

CAPÍTULO 2

DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO

A Lei n.º 14.148/21, que estabelece o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), dispõe que os prestadores de serviços turísticos são considerados pertencentes ao setor de eventos, para os fins da lei, o que significa que os benefícios fiscais nela previstos também se destinam a estas pessoas jurídicas.

Para identificar quem se enquadra como prestador de serviços turísticos, a Lei do Perse (Lei n.º 14.148/21), conforme se verifica do seu art. 2º, § 1º, IV, remeteu à disciplina da Lei n.º 11.771/08, que trata da Política Nacional de Turismo.

Esta, por sua vez, classifica os prestadores de serviços turísticos em duas espécies: 1) aqueles que prestam atividades necessariamente ligadas ao turismo – previstas nos incisos do *caput* do art. 21 – e 2) aqueles

que prestam atividades que podem, a depender de determinadas circunstâncias, ser consideradas turísticas – previstas nos incisos do parágrafo único do art. 21:

Art. 21. Consideram-se prestadores de serviços turísticos, para os fins desta Lei, as sociedades empresárias, sociedades simples, os empresários individuais e os serviços sociais autônomos **que prestem serviços turísticos remunerados e que exerçam as seguintes atividades econômicas** relacionadas à cadeia produtiva do turismo:
I - meios de hospedagem;
II - agências de turismo;
III - transportadoras turísticas;
IV - organizadoras de eventos;
V - parques temáticos; e
VI - acampamentos turísticos.

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;

II - centros ou locais destinados a convenções e/ou a feiras e a exposições e similares;

III - parques temáticos aquáticos e empreendimentos dotados de equipamentos de entretenimento e lazer;

IV - marinas e empreendimentos de apoio ao turismo náutico ou à pesca desportiva;

V - casas de espetáculos e equipamentos de animação turística;

VI - organizadores, promotores e prestadores de serviços de infraestrutura, locação de equipamentos e montadoras de feiras de negócios, exposições e eventos;

VII - locadoras de veículos para turistas; e

VIII - prestadores de serviços especializados na realização e promoção das diversas modalidades dos segmentos turísticos, inclusive atrações

turísticas e empresas de planejamento, bem como a prática de suas atividades.

É de se notar que, no rol previsto pelo parágrafo único do art. 21 da Lei n.º 11.771/08 – que diz respeito àqueles serviços que podem eventualmente se enquadrar como turísticos –, encontram-se algumas atividades que não estão naturalmente relacionadas ao turismo, a exemplo das locadoras de veículos e dos bares, restaurantes e cafeterias.

Isso porque tais serviços, para serem considerados turísticos, dependem do implemento de certas condições específicas – a serem analisadas pelo órgão administrativo competente. Observe-se que não é todo restaurante que presta serviços turísticos, mas apenas aqueles que possuem determinadas singularidades que o distinguem dos restaurantes “comuns”.

Juridicamente, portanto, para as pessoas jurídicas prestadoras de tais atividades, é o cadastro no Ministério do Turismo (Cadastur) que as diferencia daquelas sociedades empresárias que, embora desenvolvam a mesma atividade – pelo menos sob a

perspectiva do CNAE –, prestam serviço comum, não turístico.

2.1 Do Cadastur

O Cadastur é o Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos do Ministério do Turismo, tendo sido criado com o objetivo de promover a formalização dos prestadores de serviços turísticos, garantindo a qualidade dos serviços oferecidos aos turistas e contribuindo para o desenvolvimento do turismo no país.

Ao se cadastrar, o prestador de serviços turísticos obtém um número de cadastro que comprova sua regularidade perante o Ministério do Turismo. Esse número é exigido em licitações, convênios e contratos com órgãos públicos e pode ser utilizado para acesso a linhas de crédito especiais e outros benefícios oferecidos pelo Poder Público.

Além disso, o cadastro permite que o prestador de serviços turísticos seja divulgado no “Portal Cadastur”, uma ferramenta de busca que ajuda turistas a encontrar empresas e

profissionais qualificados em todo o Brasil. Dessa forma, o Cadastur contribui para o fortalecimento da imagem do país como destino turístico e para a melhoria da experiência dos turistas que visitam o Brasil.

Mas não só uma ferramenta de formalização e divulgação é o Cadastur. Na verdade, este também contribui para a melhoria da qualidade dos serviços turísticos oferecidos no Brasil, uma vez que a Política Nacional de Turismo prevê, além de direitos, deveres específicos aos prestadores de serviços turísticos.

Dessa forma, ao se vincular à Política Nacional de Turismo, os prestadores de serviços se comprometem a obedecer a uma série de requisitos e normas estabelecidas pelo Ministério do Turismo, que visam a garantir, sobretudo, a segurança, o conforto e a satisfação dos consumidores finais destas atividades: os turistas.

2.1.1 Da obrigatoriedade do Cadastur

De acordo com o art. 22 da Lei n.º 11.771/08, “os prestadores de serviços turísticos estão obrigados ao cadastro no Ministério do

Turismo, na forma e nas condições fixadas nesta Lei e na sua regulamentação”.

Nessa perspectiva, para uma parcela da doutrina, o art. 22 da Lei n.º 11.771/08 impõe a obrigação de o prestador de serviço turístico cadastrar-se no órgão competente do Ministério do Turismo, ainda que se trate de pessoa jurídica que explore alguma das atividades listadas no parágrafo único do art. 21 do aludido diploma legal, pois, apesar de, nos termos da lei, tais pessoas jurídicas “poderem” se cadastrar no Ministério do Turismo, o verbo “poder” teria sido utilizado apenas para designar que as atividades ali previstas não seriam necessariamente turísticas, mas dependeriam do atendimento de condições próprias por parte de seus prestadores, que os diferenciam dos prestadores de serviços “comuns”. Ou seja, “poderão” se cadastrar, a depender da presença de tais particularidades.

Outro argumento comumente utilizado por esta corrente diz respeito ao fato de o art. 22 da Lei n.º 11.771/08, inserido topograficamente na mesma subseção do parágrafo único do art. 21, não faz qualquer tipo de ressalva aos prestadores de serviços neste listados em relação à obrigatoriedade de obtenção do Cadastur.

Ocorre que a interpretação mais adequada dos dispositivos legais ora referidos leva a conclusão de que o cadastro somente é obrigatório para as sociedades empresárias, as sociedades simples, os empresários individuais e os serviços sociais autônomos que prestem serviços turísticos remunerados e que exerçam atividade econômica necessariamente relacionada à cadeia produtiva do turismo (rol do art. 21, *caput*, da Lei n.º 11.771/08).

Tanto isso é verdade que o próprio art. 22 da Lei n.º 11.771/08 estabelece a obrigatoriedade do cadastro, mas “na forma e nas condições fixadas nesta Lei e na sua regulamentação”.

E, além da redação do art. 21, parágrafo único, da Lei nº 11.771/08, os atos regulamentares que se dispuseram a perfectibilizar a disciplina legal deixaram evidente a facultatividade do cadastro para os prestadores de serviços turísticos ali listados:

Portaria MTur n.º 38/2021. Art. 2º
Estão sujeitas ao cadastro as sociedades empresariais, as sociedades simples, os empresários individuais, os microempreendedores individuais, as empresas individuais de

responsabilidade limitada, os serviços sociais autônomos, os profissionais liberais ou autônomos, bem como cada uma de suas filiais em qualquer parte do País, e será:

I - de caráter obrigatório para: a) agências de turismo; b) meios de hospedagem; c) transportadoras turísticas; d) organizadoras de eventos; e) parques temáticos; f) acampamentos turísticos; e g) guias de turismo.

II - facultativo para: a) restaurantes, cafeterias, bares e similares; b) centros ou locais destinados a convenções, feiras, exposições e similares; c) parques temáticos aquáticos e empreendimentos dotados de equipamentos de entretenimento e lazer; d) marinas e empreendimentos de apoio ao turismo náutico ou à pesca desportiva; e) casas de espetáculos e equipamentos de animação turística; f) organizadores, promotores e prestadores de serviços de infraestrutura, locação de

equipamentos e montadoras de feiras e negócios, exposições e eventos; g) locadoras de veículos para turistas; e h) prestadores de serviços especializados na realização e promoção das diversas modalidades dos segmentos turísticos, inclusive atrações turísticas e empresas de planejamento, bem como a prática de suas atividades.

Portanto, extrai-se do art. 21, parágrafo único, da Lei n.º 11.771/08 a conclusão de que, para as pessoas jurídicas prestadoras das atividades nele previstas, o cadastro no Ministério do Turismo é facultativo, de acordo, inclusive, com a Portaria MTur n.º 38/21, expedida com o objetivo de regulamentar o Cadastur.

Analizada a obrigatoriedade do cadastro, importa agora, para os fins a que se destina esta obra, averiguar se o referido cadastro tem natureza constitutiva ou declaratória.

2.1.2 Da natureza do Cadastur

Conforme se constatou acima, a Lei n.º 11.771/08 dividiu as atividades turísticas em dois grupos: 1) aquelas necessariamente ligadas ao turismo; e 2) aquelas que poderão estar ligados ao turismo.

Quanto ao primeiro grupo, entende-se que o cadastro possui natureza meramente declaratória, uma vez que inexistente qualquer condição para a classificação da pessoa jurídica que exerce tais atividades como prestadora de serviços turísticos. Basta, portanto, que desempenhe alguma destas atividades, para que seja aplicável o regime jurídico disciplinado pela Política Nacional de Turismo.

Assim, embora seja obrigatório, o cadastro no Ministério do Turismo, para as pessoas jurídicas que explorem tais atividades, produz efeitos *ex-tunc*, retroagindo até a data em que esta iniciou sua operação, no que diz respeito à submissão ao regime jurídico aplicável aos prestadores de serviços turísticos.

Tal situação se assemelha à disciplina do registro do empresário, que, apesar de obrigatório, nos termos do art. 967 do Código

Civil, apenas declara uma situação jurídica pré-existente.

Já em relação ao segundo grupo de atividades, deve-se levar em consideração que o Ministério do Turismo precisa analisar a presença de certas peculiaridades no exercício da empresa, para que seja possível conferir o respectivo cadastro. Conforme registrado acima, para estas atividades, é o cadastro que, juridicamente, tem o condão de distinguir os prestadores de serviços turísticos dos prestadores de serviços não turísticos.

Ademais, segundo constatou-se acima, o cadastro para esses tipos de atividade é facultativo, ainda que, por exemplo, o “restaurante” preencha os requisitos necessários para tanto. Ou seja, além de demonstrar certas particularidades, tais pessoas jurídicas, caso optem por se submeter à disciplina da Política Nacional de Turismo, precisam requerer expressamente o cadastro, uma vez que a lei e o regulamento estabeleceram a facultatividade de tal registro junto ao Cadastur.

É tão somente a partir do cadastro que tais pessoas jurídicas passam a se submeter aos ditames da Política Nacional do Turismo, não só gozando dos direitos a ela

inerentes, mas também se vinculando aos deveres especificamente impostos aos prestadores de serviços turísticos.

Se o cadastro é obrigatório para todos os prestadores de serviços turísticos (art. 22 da Lei n.º 11.771/08), mas a lei e o regulamento afirmaram ser facultativo o cadastro para determinadas atividades não naturalmente turísticas (art. 21, parágrafo único, da Lei n.º 11.771/08 e art. 2º, II, da Portaria MTur n.º 38/21), conclui-se que as pessoas jurídicas que explorem estas atividades – não naturalmente turísticas – somente serão consideradas prestadoras de serviços turísticos se optarem por realizar o referido cadastro.

Mesmo porque não poderia a Administração Pública, diante da facultatividade estabelecida pela lei e pelo regulamento, substituir a vontade do particular no que concerne à opção pelo cadastro no Ministério do Turismo e, conseqüentemente, pela submissão ao regime jurídico aplicável pela Lei n.º 11.771/08.

Dessa forma, constata-se que o cadastro para o grupo de atividades ora analisado possui natureza constitutiva.

Tal situação se assemelha à disciplina do registro do empresário rural, que, por ser facultativo, nos termos do art. 971 do Código Civil, possui natureza constitutiva.

Superada a análise acerca da Política Nacional de Turismo e o cadastro no Ministério do Turismo, resta agora discutir as regras trazidas pela Portaria ME n.º 7.163/21, à luz da Lei n.º 14.148/21 (Lei do Perse).

CAPÍTULO 3

DA LEI DO PERSE E DA PORTARIA ME N.º 7.163/21

Conforme se verifica da justificativa do Projeto de Lei n.º 5.638/2020 – que originou a Lei n.º 14.148/21 –, o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos se destina, primordialmente, a compensar as perdas sofridas por todos aqueles que, direta ou indiretamente, foram afetados pela pandemia da Covid-19.

De acordo com o autor do projeto de lei, não só os empresários diretamente ligados ao setor de eventos, mas vários outros segmentos relacionados – e, de certa forma, dependentes desses serviços – também tiveram prejuízos significativos ao longo da crise mundial de saúde pública:

“É impossível estimar o prejuízo sofrido pelos empresários do setor. Falência, desemprego e queima de

capital de giro são alguns dos problemas enfrentados. Mas não são só os empreendedores que são impactados, com eles é impactada uma cadeia gigantesca de fornecedores, prestadores de serviços, colaboradores e informais: ambulantes, músicos, iluminadores, seguranças, floristas, garçons, fotógrafos, cerimonialistas, barmans, montadores, buffets, técnicos de som, luz e imagem, cantores, DJs, agentes de limpeza, operadores de caixa, transportadores, carregadores.”

Tanto isso é verdade que a própria Lei n.º 14.148/21, ao definir os destinatários do programa, considerou pertencente ao setor de eventos algumas pessoas que não estão necessária e diretamente vinculadas à realização de festividades e eventos em geral.

Constata-se, dessa forma, que a lei foi editada com o objetivo de recuperar e permitir uma retomada de todo o setor, sem qualquer distinção entre os seus integrantes.

A Portaria ME n.º 7.163/21, entretanto, ao definir os códigos da CNAE que se enquadrariam como pertencentes ao setor de eventos, estabeleceu, em relação aos prestadores de serviços turísticos, que “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 2008”.

Observe-se que a referida portaria exigiu expressamente a comprovação de situação regular no Cadastur (i), desde a data de publicação da Lei n.º 14.148/21 (ii).

Quanto à primeira exigência, verifica-se que se trata de decorrência da própria disciplina legal estabelecida pela Política Nacional de Turismo (Lei n.º 11.771/08), a qual obriga os prestadores de serviços turísticos a realizar o referido cadastro no Ministério do Turismo (Cadastur), segundo demonstrado em capítulo anterior.

Ressalte-se que a Lei n.º 14.148/21 (Lei do Perse) remete à Lei n.º 11.771/08, para

a definição de quem seria considerado prestador de serviços turísticos para os fins do Programa Emergencial, nos termos do art. 2º, §1º, IV, da Lei do Perse. Não há, portanto, qualquer violação à legalidade tributária nesse aspecto.

Quanto à segunda exigência, verifica-se, enfim, com base nos estudos sobre o princípio da legalidade tributária – desenvolvidos no capítulo segundo desta obra –, que a Portaria do Ministério da Economia extrapolou os limites traçados pela Lei do Perse.

Isso porque a Lei do Perse concedeu os benefícios fiscais aos integrantes do setor, sem fazer qualquer distinção expressa em relação ao tempo de constituição ou operação do prestador de serviços turísticos.

A referida portaria, dessa forma, restringiu indevidamente o âmbito de incidência da lei regulamentada, de modo que a desoneração, antes prevista para todos os integrantes do setor de eventos – independente da época de inscrição no Cadastur –, passou a limitar-se apenas aqueles prestadores de serviços que já estavam em situação regular junto ao Ministério do Turismo à época da publicação da Lei n. 14.148/21.

Frise-se, nesse sentido, que a Lei n.º 14.148/21, ao contrário do que impõe a Portaria ME, se destinou a todos aqueles que, nos termos do diploma legal, sejam integrantes do setor de eventos, não tendo sido estabelecido qualquer tipo de requisito temporal para o gozo dos benefícios fiscais.

Sob essa perspectiva, cabe destacar que o art. 111, II, do CTN determina que seja realizada interpretação literal quando se tratar de legislação tributária que disponha sobre outorga de isenção.⁸

E, ainda que se faça uma interpretação sistemática no sentido de que a lei se destina apenas aos prestadores de serviços que, de fato, sofreram com as consequências negativas da pandemia, deve-se lembrar que mesmo aquelas pessoas que não enfrentaram diretamente a crise de saúde pública – por ainda não estarem devidamente constituídas ou por ainda não prestarem serviços turísticos –

⁸ Ressalte-se que tal dispositivo também se aplica ao fenômeno da alíquota zero, pois, conforme ensina Heleno Taveira, equivale a uma “*isenção condicionada e com prazo certo*”, merecendo a mesma proteção legal.

também foram afetadas pelos prejuízos causados ao setor.

Isso porque, invariavelmente, tais perdas abalaram todo o setor, que, de acordo com a lógica da Lei n.º 14.148/21, precisa de certos incentivos para sua retomada digna.

Além disso, convém registrar que a limitação temporal imposta pela Portaria ME n.º 7.163/21 confere tratamento distinto – e injustificado – aos prestadores de serviços turísticos que obtiveram o Cadastur somente após a publicação da Lei do Perse, em relação aos demais prestadores de serviços do mesmo setor, incorrendo em grave violação aos princípios constitucionais da isonomia tributária e da livre concorrência (arts. 150, II e 170, IV, ambos da CF/88).

Observe-se que, de acordo com a referida portaria, por exemplo, as sociedades empresárias que tenham inscrição no Cadastur antes da publicação da Lei do Perse poderão aderir ao parcelamento e gozar de todos os benefícios concedidos ao setor de eventos. Enquanto isso, as sociedades empresárias que, portadoras do mesmo CNAE, obtiveram inscrição no Cadastur somente após a publicação da Lei do Perse, embora também sejam consideradas integrantes do setor de

eventos e, igualmente, sejam reconhecidas pelo Ministério do Turismo como prestadoras de serviços turísticos, não teriam direito aos benefícios fiscais, em decorrência de exigência prevista exclusivamente em ato infralegal.

Ressalte-se, nessa toada, mormente no atual cenário econômico – agravado pela pandemia da Covid-19 –, que qualquer tratamento tributário desigual em relação a empresários do mesmo ramo, que exploram suas atividades em concorrência entre si, poderá gerar consequências incontornáveis, sendo fatal à saúde financeira do empresário prejudicado.

Evidente, portanto, a desvantagem comercial na qual se encontrariam os prestadores de serviços turísticos excluídos pela Portaria ME n.º 7.163/21, caso fosse adotada a tese da legalidade do referido ato infralegal.

Nesse sentido, criado um programa de benefícios fiscais para o setor turístico, os contribuintes vinculados a tal setor devem ser tratados igualmente, não se sustentando

qualquer restrição imposta pela autoridade administrativa.⁹

Por isso, considerando que a Lei 11.771/08 apenas exige o regular cadastramento no Ministério do Turismo (Cadastur), não impondo qualquer limitação temporal a esse registro, principalmente em relação àquelas atividades previstas no parágrafo único do art. 21 – cujo cadastro não é obrigatório –, deve-se reconhecer que mesmo aqueles prestadores de serviços turísticos que obtiveram o Cadastur após a publicação da Lei do Programa Emergencial fazem jus aos benefícios fiscais nele previstos.

⁹ TRF-4 - AG: 50222294520224040000 5022229-45.2022.4.04.0000, Relator: Des. Leandro Paulsen, Data de Julgamento: 03/06/2022, Primeira Turma

DAS CONCLUSÕES

É legal a exigência de Cadastur para a obtenção dos benefícios fiscais oriundos do Perse, pois a própria Lei n.º 11.771/08 – que lhe foi confiada, pela Lei n.º 14.148/21 (Lei do Perse), a tarefa de definir quem seriam os prestadores de serviços turísticos para os fins do Programa Emergencial – impõe a obrigatoriedade do cadastro para os prestadores de serviços turísticos (art. 22), destacando-se a situação específica daqueles prestadores de atividades não naturalmente turísticas – previstas no art. 21, parágrafo único, da Lei n.º 11.771/08, a exemplo de bares, restaurantes, cafeterias, locadoras de veículos e similares –, os quais somente serão considerados integrantes da Política Nacional de Turismo com a escolha, por iniciativa destes, em cadastrar-se no Ministério do Turismo (cadastro facultativo).

Sobretudo em relação ao segundo grupo de atividades, a exigência de situação regular no Cadastur se faz ainda mais necessária, a fim de comprovar a aplicação do regime jurídico da Política Nacional de Turismo

aos prestadores destas atividades, uma vez que, para elas, o cadastro é facultativo e possui natureza constitutiva.

Entretanto, não se pode estipular limite temporal não previsto em lei, haja vista que a Lei n.º 14.148/21 se destinou a todos os integrantes do setor, sem distinção de tempo de constituição e operação do prestador de serviços turísticos, não havendo qualquer marco temporal capaz de limitar a fruição das benesses concedidas pelo Programa Emergencial – a não ser os próprios prazos dos benefícios fiscais previstos, que são de caráter temporário.

E, ainda que se faça uma interpretação sistemática do diploma legal, não se pode concluir que a lei se destina apenas aos prestadores de serviços turísticos que já exerciam suas atividades antes da publicação da lei, pois todo o setor foi direta e indiretamente afetado pela pandemia da Covid-19, mesmo aqueles que iniciaram suas atividades turísticas somente após o início da produção de efeitos da Lei do Perse.

Ou seja, não foram apenas as pessoas jurídicas já que prestavam serviços turísticos antes da publicação da lei que foram prejudicadas . Eventual conclusão em sentido contrário poderia levar a uma violação ao

princípio da isonomia tributária, por estabelecer vantagem comercial indevida entre integrantes de um mesmo setor, igualmente afetados pela pandemia da Covid-19.

De toda forma, conforme estabelece o próprio CTN (art. 111, II), deve-se interpretar literalmente a legislação tributária que disponha sobre outorga de isenção – o que se estende ao benefício da “alíquota zero”, por serem fenômenos que produzem o mesmo resultado prático, ostentando equivalência funcional.

Assim, em relação às atividades previstas no art. 21, *caput*, da Lei n.º 11.771/08, considerando a natureza meramente declaratória do cadastro para estas, conclui-se que, mesmo obtendo o Cadastur somente após a publicação da Lei n.º 14.148/21 (Lei do Perse) – ou após a publicação da derrubada dos vetos, a depender do benefício pleiteado –, o prestador de serviços turísticos tem direito aos benefícios fiscais previstos pelo Programa Emergencial, desde o início da produção de efeitos da Lei n.º 14.148/21, sem prejuízo das sanções administrativas previstas pela Lei n.º 11.771/08 quanto ao descumprimento da obrigação de efetivação do cadastro no Ministério do Turismo.

Por outro lado, para as atividades previstas no art. 21, parágrafo único, da Lei n.º 11.771/08, considerando a natureza constitutiva do cadastro para estas, conclui-se que, embora a Portaria ME n.º 7.163/21 não possa impor restrição temporal não prevista na Lei do Perse, o prestador de serviços desta categoria só poderá gozar dos benefícios fiscais previstos pelo Programa Emergencial a partir da obtenção do Cadastur.

Portanto, diante do exposto nesta obra, arremata-se, respondendo aos questionamentos inicialmente levantados, que:

1. A Portaria ME n.º 7.163/21 violou o princípio da legalidade ao estabelecer que somente as pessoas jurídicas que “já possuísem o Cadastur no momento da publicação da lei” poderiam gozar dos benefícios fiscais, por se tratar de restrição temporal não prevista na lei de regência;
2. No entanto, não há ofensa à legalidade tributária quanto à exigência de situação regular no Cadastur, por ser obrigação imposta pela própria Lei n.º 11.771/08, responsável por definir

os prestadores de serviços turísticos;

3. A pessoa jurídica que obteve o cadastro no Ministério do Turismo somente após a publicação da Lei n.º 14.148/21 (Lei do Perse) – ou após a publicação da derrubada dos vetos – tem direito aos benefícios fiscais previstos pelo Programa Emergencial: a) desde o início da produção de efeitos da Lei do Perse, caso se trate de pessoa jurídica prestadora de alguma das atividades listadas no rol do art. 21, caput, da Lei n.º 11.771/08, ou b) a partir da obtenção do Cadastur, em se tratando de pessoa jurídica prestadora de alguma das atividades listadas no rol do art. 21, parágrafo único, da Lei n.º 11.771/08;

4. A pessoa jurídica que nunca obteve o cadastro no Ministério do Turismo, mesmo após a publicação da Lei n.º 14.148/21 (Lei do Perse) – ou após a publicação da derrubada dos vetos – não tem direito aos benefícios fiscais previstos pelo Programa Emergencial, ainda que se trate de

pessoa jurídica prestadora de atividade naturalmente turística, por se tratar de exigência que decorre da própria Lei n.º 11.771/08, ressalvando-se que, uma vez regularmente cadastrada, os efeitos da obtenção do Cadastur deverão retroagir, garantindo ao prestador de serviços turísticos os referidos benefícios fiscais desde o início da produção de efeitos da Lei do Perse, sem prejuízo das sanções administrativas relativas ao descumprimento da obrigação de manter cadastro regular no Ministério do Turismo.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. São Paulo, JusPODIVM, 2017.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Distrito Federal: Congresso Nacional [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL, **Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências. Distrito Federal: Presidência da República [2010]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7381.htm. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL, Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Distrito Federal: Congresso Nacional [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL, Lei n.º 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Distrito Federal: Congresso Nacional [2008]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL, Lei n.º 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; institui o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) e o Programa de Garantia aos Setores Críticos (PGSC); e altera as Leis n.ºs 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 8.212, de 24 de julho de 1991. Distrito Federal: Congresso Nacional [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14148.htm. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL, Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de

1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Distrito Federal: Congresso Nacional [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172_compilado.htm. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL, Portaria ME n.º 7.163, 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. Distrito Federal: Ministério da Economia [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: 21 fev. 2023.

BRASIL, Portaria MTur n.º 38, de 11 de novembro de 2021. Consolida as normas que instituem e disciplinam o Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos – Cadastur e dá outras providências. Distrito Federal: Ministério do Turismo [2021]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mtur-n-38-de-11-de-novembro-de-2021-359412141>. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL, Projeto de Lei n.º 5.638, de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor de eventos decorrentes dos efeitos de combate à pandemia da COVID-19.

Distrito Federal: Congresso Nacional, [2020].
Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node02vvyu-m4ztvqr182w3xwuh2b6w393636.node0?codteor=1955749&filename=PL+5638/2020.

Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.304/RS.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 11.453/2000. VÍCIO DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PARCELAMENTO. FORMA E CONDIÇÕES. DELEGAÇÃO AO REGULAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. Autor: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em 12 de abril de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 838.284/SC**. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TRIBUTÁRIO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. TAXA COBRADA EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA (ART). LEI Nº 6.994/82. ASPECTO QUANTITATIVO. DELEGAÇÃO A ATO NORMATIVO INFRALEGAL DA ATRIBUIÇÃO DE FIXAR O VALOR DO TRIBUTO EM PROPORÇÃO RAZOÁVEL COM OS CUSTOS DA ATUAÇÃO ESTATAL. TETO PRESCRITO EM LEI. DIÁLOGO COM O REGULAMENTO EM TERMOS DE SUBORDINAÇÃO, DE DESENVOLVIMENTO E DE COMPLEMENTARIEDADE. CONSTITUCIONALIDADE. Recorrente: Projetec Construções Ltda. Recorrido: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA/SC. Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em 19 de outubro de 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 20 fev. 2023.

ELALI, André; CIPRIANO BISNETO, Manoel. Implementação do Perse e controle de

legalidade/igualdade no direito tributário. **Consultor Jurídico**, 28 jul. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-28/elalie-bisneto-implementacao-perse-controle-legalidade>. Acesso em: 20 fev. 2023.

HADDAD NETO, Nicolau A.; VIEIRA, Robinson; ALVARES, Renata Martins. Efeitos do Cadastur desvendam o benefício da alíquota zero em tributos. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-16/opinioao-stj-analisou-registros-cadastur>. Acesso em: 21 fev. 2023.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. 1ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

TORRES, Heleno Taveira. Interpretação literal das isenções é garantia de segurança jurídica. **Consultor Jurídico**. 20 mai. 2020.

Disponível em:
<https://www.conjur.com.br/2020-mai-20/consultor-tributario-interpretacao-literal-isencoes-garantia-seguranca-juridica>.
Acesso em: 20 fev. 2023.

TORRES, Heleno Taveira. Isenção e alíquota zero têm idêntica proteção contra mudanças legislativas. **Consultor Jurídico**. 4 abr. 2018. Disponível em:
<https://www.conjur.com.br/2018-abr-04/consultor-tributario-isencao-aliquota-zero-protecao-mudancas-legislativas>. Acesso em: 20 fev. 2023.