



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
BACHARELADO EM DIREITO**

THIAGO SILVA

**A TEORIA DO FATO DO PRÍNCIPE NO DIREITO TRIBUTÁRIO:
O CABIMENTO DE SUA APLICAÇÃO SOB A ÓTICA DOS
DESDOBRAMENTOS DA PANDEMIA DE COVID-19**

**CAMPINA GRANDE – PB
2021**

THIAGO SILVA

**A TEORIA DO FATO DO PRÍNCIPE NO DIREITO TRIBUTÁRIO:
O CABIMENTO DE SUA APLICAÇÃO SOB A ÓTICA DOS
DESDOBRAMENTOS DA PANDEMIA DE COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira

**CAMPINA GRANDE – PB
2021**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586t Silva, Thiago.

A Teoria do Fato do Príncipe no direito tributário [manuscrito] : o cabimento de sua aplicação sob a ótica dos desdobramentos da pandemia de covid-19 / Thiago Silva. - 2021.

37 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2021.

"Orientação : Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira, Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Teoria do Fato do Príncipe. 2. Factum Principis. 3. Direito tributário. 4. Covid-19. I. Título

21. ed. CDD 343.04

THIAGO SILVA

**A TEORIA DO FATO DO PRÍNCIPE NO DIREITO TRIBUTÁRIO:
O CABIMENTO DE SUA APLICAÇÃO SOB A ÓTICA DOS
DESDOBRAMENTOS DA PANDEMIA DE COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em 13 de outubro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

ALEXANDRE HENRIQUE
SALEMA
FERREIRA:42098505434

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE HENRIQUE SALEMA
FERREIRA:42098505434
Dados: 2021.10.27 19:29:39 -03'00'

Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

PAULO ESDRAS MARQUES
RAMOS:02153245443

Assinado de forma digital por PAULO
ESDRAS MARQUES
RAMOS:02153245443
Dados: 2021.10.22 08:42:11 -03'00'

Prof. Me. Paulo Esdras Marques Ramos
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

*“Well I won't back down
No I won't back down
You can stand me up at the gates of hell
But I won't back down
No I'll stand my ground
Won't be turned around
And I'll keep this world from draggin me down
Gonna stand my ground
And I won't back down
Hey baby, there ain't no easy way out
Hey I will stand my ground
And I won't back down”*

Tom Petty e Jeff Lynne.

A Deus, por dar sentido à vida.
A Teresinha, a minha Mainha, por ser fonte de vida e amor inesgotável a quem tudo devo.
A Sérgio, por ser ajuda constante.
A Felipe, por fortificar o sentido essencial da família.
A Vera, por ser ternura e alegria.
A Myllena, por ser a estrela-guia que me conduziu até aqui e me motiva para o amanhã.
A Laura, por trazer pureza à vida.
A Danilo, por marchar em firme e corajoso passo ao lado deste Velho Camarada.
A Bruno, por banhar os dias, há décadas, com imenso afeto e irreverência.
A Pablo, por ser o ombro amigo sempre disponível.
A Mikael, por ser todo devoção e fidelidade.
A Eduardo, por ensinar leveza e determinação.
A Moisés, por ser companheirismo infalível.
A Gabriel, por ser o impulso elegante presente nesta travessia.
A Álvaro, por ser o regozijo amente que quebra o preto-e-branco deste universo.
Aos demais, por serem o regalo divino que, injustamente, não cito nominalmente, mas sou eternamente grato pela ajuda e força comigo partilhada.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 O FATO DO PRÍNCIPE E A MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO CONTRATUAL ..	9
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO	9
2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO CONCEITUAL DE ASPECTOS GERAIS.....	10
2.3 APLICABILIDADE E IMPORTÂNCIA JURÍDICA	12
2.4 INSTITUTOS SEMELHANTES	15
3 A PANDEMIA DE COVID-19 E A BUSCA PELA APLICAÇÃO ANALÓGICA DA TEORIA DO FATO DO PRÍNCIPE EM OUTRAS ÁREAS DO DIREITO	17
3.1 APLICAÇÃO NO DIREITO TRABALHISTA.....	17
3.2 APLICAÇÃO NO DIREITO TRIBUTÁRIO: O PRIMEIRO CASO FAVORÁVEL À APLICAÇÃO ANALÓGICA DA TEORIA	19
3.2.1 A Revogação da Liminar e a Criação do Posicionamento Jurisprudencial Contrário à Aplicação Analógica do <i>Factum Principis</i> na Área Tributária	23
3.2.2 Implicações Jurídicas das Decisões Apresentadas	26
4 CONCLUSÃO.....	30
REFERÊNCIAS	33

A TEORIA DO FATO DO PRÍNCIPE NO DIREITO TRIBUTÁRIO: O CABIMENTO DE SUA APLICAÇÃO SOB A ÓTICA DOS DESDOBRAMENTOS DA PANDEMIA DE COVID-19

Thiago Silva*

RESUMO

Em meio ao cenário de crise relacionado à pandemia do Covid-19, foi sensível o aumento de ações judiciais baseadas na alegação de ocorrência de fato do príncipe em diversas áreas do Direito. Nestas circunstâncias, investiga-se a possibilidade da aplicação analógica da Teoria do Fato do Príncipe em outras áreas que não a administrativa, em especial a tributária. De interesse geral, as inovações jurídicas trazidas a partir da desordem provocada pelas medidas restritivas emanadas da Administração Pública dentro do contexto pandêmico e o consequente declínio econômico-financeiro são objetos desta análise quanto à legalidade e às repercussões que trarão ao ordenamento jurídico. De natureza exploratório, este artigo analisa o tratamento legal dado à figura do fato do príncipe, além de investigar o seu surgimento, a sua delimitação conceitual e doutrinária e sua importância. Com base em um caso concreto advindo da Justiça Federal, observou-se que a aplicação da teoria é, a princípio, a ferramenta incorreta para se buscar o reestabelecer o equilíbrio das relações tributárias, uma vez que a lei correlata é bastante taxativa quanto aos seus institutos e normativas, sendo necessária uma verdadeira reforma para que se atendam de maneira mais efetiva os anseios do contribuinte quando inserido em um quadro de excepcionalidade, como o atual.

Palavras-chave: Teoria do Fato do Príncipe. *Factum Principis*. Direito Tributário. Covid-19.

ABSTRACT

Amidst the crisis scenario related to the Covid-19 pandemic, the increase in lawsuits based on the allegation of the *factum principis* occurrence in several areas of law was noticeable. In these circumstances, the possibility of the analogical application of the *Factum Principis* Theory in other areas than the administrative one, especially the tax one, is investigated. Of general interest, the legal innovations brought about from the disorder caused by the restrictive measures emanating from the Public Administration within the pandemic context and the consequent economic and financial decline are the object of this analysis regarding the legality and the repercussions they will bring to the legal system. With an exploratory nature, this article analyzes the legal treatment given to the figure of the *factum principis*, in addition to investigating its beginning, its conceptual and doctrinal delimitation and its importance. Based on a concrete case arising from the Federal Justice, it was observed that the application of the theory is, in principle, the wrong tool to seek to re-establish the balance of tax relations, since the related law is very strict regarding its institutes and regulations, and a real reform is needed so that the taxpayer's wishes will be more effectively met when inserted in a context of exceptionality, such as the current one.

Keywords: *Factum Principis* Theory. *Factum Principis*. Tax Law. Covid-19.

* Graduando em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. E-mail: thiagocg1322@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo, intitulado *A Teoria do Fato do Príncipe no Direito Tributário: o Cabimento de Sua Aplicação sob a Ótica dos Desdobramentos da Pandemia de Covid-19*, tem como escopo analisar, com fundamento nos conceitos, características e aplicações mais gerais da teoria, a possibilidade de responsabilização do Poder Público sobre desequilíbrios econômicos que incidem gravemente nas relações tributárias decorrentes de atos gerais da Administração Pública.

Diante desse panorama, surge o que se questiona: com fundamento no chamado “fato do príncipe”, de que maneira é possível responsabilizar o Poder Público e reequilibrar a relação tributária reflexamente afetada devido a atos gerais, inevitáveis e imprevisíveis da Administração?

Buscando responder este questionamento, o presente trabalho analisa o tratamento legal dado à figura do fato do príncipe, além de investigar o cenário de seu surgimento, a sua delimitação conceitual e doutrinária e em que importa essa conceituação. Também se busca averiguar a admissibilidade da aplicação da Teoria do Fato do Príncipe a diferentes áreas do Direito, em especial no que se refere às relações jurídico-tributárias brasileiras. O trabalho busca, ainda, realizar o levantamento comparativo entre a situação pandêmica vivida pelo mundo desde 2020 e o aumento pela busca da intervenção jurisdicional do Estado nas relações tributárias relação às consequências advindas das várias medidas restritivas adotadas por todo o país.

No que tange a metodologia, foi realizada uma pesquisa de natureza exploratória, delineada através da pesquisa bibliográfica e documental, desenvolvida a partir de materiais já elaborados sobre o tema. Também foi realizado um Estudo de Caso sobre uma decisão judicial que, de maneira inédita, deu parecer favorável à aplicação da Teoria do Fato do Príncipe, de maneira analógica, em um contexto de Direito Tributário.

A relação tributária sempre foi objeto de estudo ao longo da história, sendo fundamental para o desenvolvimento da própria noção moderna de Estado. Ao mesmo tempo, a pandemia de Covid-19 trouxe consigo não só um cenário de imprevisibilidade sanitária, como também desdobramentos negativos na seara econômico-financeira, em especial no que se refere ao adimplemento de tributos, a ponto de se fazerem crescentes as tentativas de remodelar os instrumentos normativos em vigor para fossem atendidos os anseios sociais. Sob essa ótica, o presente artigo contém a seguinte estrutura: de plano, no primeiro capítulo, se procurará entender como se conceitua o fato do príncipe, o contexto histórico de seu surgimento, a sua

aplicabilidade e a sua importância para o direito; em seguida, no segundo capítulo, se buscará entender como a pandemia de Covid-19 contribuiu para a busca pela aplicação analógica da teoria em outras áreas do direito, em especial a trabalhista e a tributária; deste ponto, no terceiro capítulo, se realizará um estudo de caso, o qual foi o primeiro favorável à aplicação analógica do fato do príncipe às relações tributárias, e a análise de sua tramitação processual; por fim, em sede de conclusões, serão analisadas as implicações jurídicas das decisões judiciais constantes na nova literatura a respeito do tema.

2 O FATO DO PRÍNCIPE E A MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO CONTRATUAL

Os conceitos e consequências jurídicas do fato do príncipe são objeto de muitas divergências doutrinárias, desde seu surgimento até os dias atuais. Prova disso é que são escassas as alusões expressas a seu respeito na legislação em vigor. Mesmo, porém, que o fato do príncipe não tenha sido melhor prestigiado pelo trabalho legislativo, não se trata de matéria de desinteresse. Pelo contrário, é bastante utilizado na prática da atividade jurisdicional, sendo objeto recorrente nas ações judiciais e discussões doutrinárias sempre que a Administração Pública toma medidas que, de algum modo, controvertem o *status quo* econômico-financeiro ou as relações jurídicas pré-estabelecidas.

Por restar escasso o escopo legal correspondente, a Teoria do Fato do Príncipe caracteriza-se por ser um instituto confuso, cujos critérios carecem de precisão e análise coerente, com solidificação conceitual, principalmente, por ter como fim, um elemento importantíssimo das relações jurídicas: os riscos contratuais. Apesar disso, a teoria é vista como fator necessário para a resolução de vicissitudes específicas ocorridas durante a execução de um contrato administrativo, apesar de que, para uma minoria de doutrinadores, a aplicação de tal instituto é incabível por ser “um resquício do passado, associado a uma lógica de privilégios do poder público, absolutamente inaceitável nos dias de hoje” (ESTORNINHO, 2012, p. 492).

A Teoria do Fato do Príncipe, que, como dito anteriormente, já era bastante suscitada nas contendas judiciais em todo Brasil, ganhou novo enfoque após a declaração do estado de pandemia relacionado ao coronavírus e suas consequências. Foi deflagrada uma série de desdobramentos e reflexões dos efeitos da pandemia sobre diferentes áreas do Direito, especialmente no que se refere ao direito privado, inclusive no que se refere ao efetivo adimplemento das obrigações contratuais de todas as naturezas.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

É amplamente reconhecido que o direito brasileiro tem diversas influências estrangeiras na formação de seus conceitos e normas. Heranças portuguesas, francesas, germânicas, norte-americanas e romanas, entre outras, são claramente vistas em todo o ordenamento jurídico nacional. Neste contexto, os poucos doutrinadores brasileiros de Direito, à época do Império, se interessaram pelo desenvolvimento pujante das discussões acerca do Direito Administrativo que ocorriam no mundo todo, impulsionadas pelo advento do surgimento dos nacionalismos modernos, em especial na Europa e Estados Unidos (ARAÚJO, 2000).

Desde seu nascedouro, o Direito Administrativo brasileiro é permeado de referências a institutos jurídicos praticados nas terras francesas, ao ponto de que as primeiras doutrinas jurídicas nacionais relacionadas ao tema, surgidas no século XIX, continham mais análises e resenhas sobre os textos estrangeiros do que propriamente desenvolvimentos argumentativos e teóricos acerca dos institutos existentes no Brasil (TÁCITO, 1977). Dentre estas várias heranças, tem-se a adoção pátria à chamada Teoria do Fato do Príncipe, expressão derivada do francês *fait du prince* e do latim *factum principis*.

2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO CONCEITUAL DE ASPECTOS GERAIS

Sendo o “príncipe” o próprio Estado, o chamado “fato do príncipe”, para termos deste estudo, não é simplesmente um ato qualquer emanado da vontade da Administração Pública, mas sim aquelas atitudes, medidas, regulações, etc., impostas pelo Estado e que desequilibram os contratos administrativos, tornando demasiadamente oneroso ou difícil o cumprimento das normas contratuais pré-estabelecidas. Logo, o fato do príncipe, conceito inicialmente exclusivo do Direito Administrativo e posteriormente adotado na área trabalhista, se caracteriza nas relações jurídicas entre indivíduos por ser imprevisível, extracontratual e extraordinário, provocando grave desequilíbrio econômico-financeiro em uma relação contratual vigente (CARVALHO FILHO, 2016).

Além de ser necessário, para a caracterização do fato do príncipe aqui abordado, que haja determinada decisão arbitrária advinda da autoridade pública que desequilibra a relação contratual, é necessário que esta carregue consigo as características da imprevisibilidade, extracontratualidade e extraordinariedade, está amplamente estabelecido de maneira jurisprudencial, como se vê primeiramente no acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em sede do julgamento do Recurso Especial (REsp) nº 42.882/SP¹, também que o fato do príncipe é fato necessário, cujos efeitos não são possíveis evitar ou impedir, isto é, detém

¹ A 4ª Turma do STJ, em 21/03/1995, entendeu, por unanimidade, no acórdão do REsp nº 42.882/SP, que o advento do Plano Collor, instituído em 1990, especialmente no que se refere à imposição de grande bloqueio financeiro a valores constantes em cadernetas de poupanças, caracterizou-se como *factum principis* não somente pela sua imprevisibilidade, mas sobretudo pela sua inevitabilidade. Autorizou-se, assim, nos contratos de compra de imóvel com pagamento a prazo para além de 180 (cento e oitenta) dias, a possibilidade de exigência da devolução das parcelas já pagas pelos compromissários-compradores que contavam com os recursos em poupança para a satisfação das prestações assumidas. Desde então, diversos outros julgados citam tal jurisprudência para apoiar que a principal característica do fato do príncipe é ser necessário, isto é, inevitável, além do poder da parte prejudicada.

a característica da inevitabilidade. Vale ressaltar que a Teoria do Fato do Príncipe aplica-se somente nos casos em que

esse fato oriundo da Administração Pública não se preordena diretamente ao particular contratado. Ao contrário, tem cunho de generalidade, embora reflexamente incida sobre o contrato, ocasionando oneração excessiva ao particular independentemente da vontade deste (CARVALHO FILHO, 2016, p. 295).

Vale aqui ressaltar que a própria natureza das relações contratuais pressupõe riscos, principalmente relacionados ao inadimplemento de uma das partes. Por esse motivo, no geral, existem dispositivos normativos e cláusulas no próprio instrumento do contrato que resguardam o negócio e o direito da parte atingida. O relator do julgado citado acima, o Ministro (Min.) Sálvio de Figueiredo, em seu voto, opina que o correto é que as pessoas que se envolvem em uma relação contratual se programem com o proposto de honrarem o que foi pactuado, inclusive no que se refere a eventuais contratemplos que possam acontecer durante o período de vigência do contrato.

Fato é que, para a maioria da doutrina, a ocorrência do *factum principis* extrapola a esfera da naturalidade dos fatos no que se refere à relação contratual, prejudicando gravemente o negócio pactuado. É sempre fruto do exercício da atividade estatal, que estabelece, de maneira imprevisível, uma medida extraordinária, geral, extracontratual, e inevitável para o particular, no caso dos contratos públicos. Na contramão da doutrina, e como evidência da urgente necessidade de melhor regulação deste instituto, a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (STF)² tem normatizado que é desnecessário o requisito da onerosidade excessiva para que se configure o *factum principis*, bastando os aspectos da imprevisibilidade, da extracontratualidade, da inevitabilidade e da generalidade para que se autorize a promoção de medidas necessárias a fim de restabelecer as condições econômicas e financeiras ou reparar os danos decorrentes de fato imprevisível.

Podem ser citados, como exemplos de ocorrência do fato do príncipe, os seguintes casos banhados pelo Direito Administrativo:

a) Segundo os autos do REsp nº 1.066.831/DF, no período entre março de 1985 e outubro de 1989, a União realizou a fixação dos preços dos produtos produzidos pelo setor sucroalcooleiro, através do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), em valores abaixo dos custos de produção apurados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), ferindo o art. 9º da Lei nº 4.870,

² Vide as decisões em sede dos julgamentos do Recurso Ordinário em Habeas Corpus (RHC) nº 59.052/CE, de relatoria do Min. Clóvis Ramallete, e do RE 902.910/RJ, de relatoria do Min. Roberto Barroso.

de 1 de dezembro de 1965, que regula a produção açucareira do país. Neste contexto, o STJ, em sede do julgamento do caso, pacificou o entendimento de que a União tem o dever de indenizar as usinas do setor sucroalcooleiro que obtiveram prejuízos decorrentes de tal ato, uma vez que foram desrespeitados os princípios e fundamentos da ordem econômica e da livre iniciativa, nos termos dos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição;

b) Conforme consta nos autos do Recurso Extraordinário (RE) nº 571.969/DF, para combater a oscilante situação econômica na qual estava inserido o Brasil na década de 1980, o Governo Federal instituiu uma nova moeda (chamada “Cruzado”) e realizou a implementação do plano de combate à inflação denominado “Plano Funaro” ou “Plano Cruzado”, que congelou os preços de diversos produtos e serviços nos valores prevalecentes em 27/02/1986. Diversas empresas, sentindo-se gravemente prejudicada após as medidas estatais, ajuizaram ações de indenização contra a União. Em especial, destaca-se o caso da companhia aérea Viação Aérea Rio Grandense S.A. (Varig), concessionária do serviço público de transporte aéreo à época, que alegou prejuízos na casa dos bilhões de reais e teve seu direito a indenização garantido pelo STF a partir do julgamento do recurso. Entendeu o tribunal que, apesar de toda a sociedade ter sido submetida aos planos econômicos, não é hipótese juridicamente aceitável a sujeição de pessoas e empresas às condições estabelecidas pela Administração com ônus insuportáveis e desiguais dos demais grupos da sociedade sem contrapartida indenizatória objetiva, para minimizar os prejuízos sofridos;

c) Como se denota dos autos do RE 902.910/RJ, a empresa privada Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A contraiu contrato com a empresa de economia mista Furnas Centrais Elétricas S/A, subsidiária da Eletrobrás, para a prestação de serviços de construção de unidades hidrelétrica e relacionados. Tal contrato foi celebrado na vigência da Constituição de 1967/1969, época na qual era vigente e válida a isenção de isenção heterônoma de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), concedida pela União, para serviços abarcados na contratação então celebrada entre as partes (art. 11 do Decreto-Lei nº 406/1968). Com o advento da Constituição de 1988 e a vedação imposta à União para instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, presente em seu art. 151, III, a isenção em questão não foi recepcionada e, com isso, o contrato administrativo passou a ter um custo adicional: o pagamento do mencionado tributo. No entendimento do STF, em sede do julgamento do caso, à empresa privada restou claro o desequilíbrio econômico-financeiro da relação e, assim, ficou determinado o ajuste contratual para dirimir tal discrepância.

2.3 APLICABILIDADE E IMPORTÂNCIA JURÍDICA

Imposto um fato governamental que desregula grandemente uma relação contratual, a aplicação da Teoria do Fato do Príncipe comporta duas hipóteses no âmbito do Direito Administrativo: quando o ato estatal recai sobre o particular dificultando e/ou onerando demasiadamente o cumprimento de suas obrigações, terá ele o direito ao reajuste das cláusulas contratuais para que se reestabeleça o equilíbrio contratual; por outro lado, quando a decisão arbitrária do Estado impede definitivamente uma das partes de adimplir as obrigações por motivos pelos quais não concorreu, não há de se falar em prejuízo a esta, de modo que deverá ser integralmente indenizada pelas perdas sofridas, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição Federal, que segue:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

O instituto do *factum principis* é pouco citado na legislação brasileira de maneira direta. A Lei nº 11.079/2004, que regulamenta as parcerias público-privadas (PPP's), menciona, no art. 5º, III, que a Lei nº 8.987/1995 (a chamada "Lei de Concessões") é o dispositivo regulamentador das PPP's no que se refere à repartição de riscos entre as partes do contrato, inclusive no que se refere ao fato do príncipe. Contudo, nenhum dos dispositivos citados, nem mesmo a novíssima lei de licitações e contratos administrativos, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que substituirá a Lei nº 8.666/93 por completo a partir de 2023, determinou, especificamente, as consequências jurídicas do fato do príncipe. Está previsto em ambas somente, e de maneira geral, que, com as devidas justificativas, os contratos públicos poderão ser alterados através de acordo entre as partes para que se restabeleça o equilíbrio da relação pactuada inicialmente.

Desta maneira, a aplicação da Teoria do Fato do Príncipe é realizada com base na redação de alguns dispositivos espalhados pelo ordenamento jurídico. Constitucionalmente, tem-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, **o ato jurídico perfeito** e a coisa julgada.

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(grifei)

Por sua vez, o Código Civil também possui normas que sustentam a aplicação da Teoria do Fato do Príncipe no ordenamento jurídico nacional:

Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.

A lei não determina a quem cabe o risco do fato imprevisível, o que abre margem a ampla discussão doutrinária. Apesar de constituir fatia minoritária da doutrina, há autores, como o português Marcello Caetano (2010), que defende que a existência do fato do príncipe gera a responsabilidade de reparação sempre ao órgão que é parte no contrato, mesmo que tal ente estatal não tenha sido responsável pela autoria da disposição que gerou o desequilíbrio contratual. Por outro lado, baseada na realidade atual de administração descentralizada, a maior parte da doutrina não coaduna com tal entendimento, discordando que o contraente público assumira sempre a responsabilidade integral por eventuais medidas gerais tomadas por entes diversos.

Em suma e de maneira não limitante, a Teoria do Fato do Príncipe é um mecanismo fundamental e necessário para tutelar, sobretudo, os interesses do contratante particular frente à Administração. Tal teoria tem como principal tarefa garantir e salvaguardar a igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos. O Poder Público, entre outros, é regido pelo princípio da igualdade e assim lhe é imposto que realize a distribuição equitativa dos custos necessários para concretizar o interesse público. Assim sendo, cada particular deve arcar com parte do custo que gera ao Estado, mas, para além desse montante, o Estado não poderá onerá-lo, surgindo, daí, o dever público de compensação ou restauração do *status quo ante* ao particular que teve seu direito ferido. Não menos importante, a Teoria do Fato do Príncipe também é peça

fundamental para a proteção da confiança do contratante particular, decorrente do princípio da segurança jurídica, tendo em vista que a relação bilateral do contrato administrativo está assentada, primeiramente, na equação econômico-financeira presente no momento em que se firmam as cláusulas regulamentares de execução.

2.4 INSTITUTOS SEMELHANTES

É pertinente, no contexto da explanação, diferenciar a Teoria do Fato do Príncipe de um outro instituto bastante similar do Direito Administrativo: a Teoria da Imprevisão. Semelhantemente à Teoria do Fato do Príncipe, a Teoria da Imprevisão é aplicável quando, no curso do contrato, sobrevêm excepcionalidades imprevisíveis que desregulam a relação econômico-financeira do contrato firmado, tomado como base o princípio da cláusula *rebus sic stantibus* (“estando assim as coisas”), que reza que o contrato será cumprido desde que perdure a situação fática existente no momento de sua celebração. Mesmo compartilhando características semelhantes, a grande diferença entre as teorias, contudo, reside nos fatores responsáveis pelo desequilíbrio contratual: o pressuposto do *factum principis* é um fato administrativo, ou seja, oriundo da Administração Pública, que reflexamente interfere na relação firmada; já no que se refere à Teoria da Imprevisão, o pressuposto é de natureza econômica, e excede os riscos normais admitidos pela natureza dos negócios, como, por exemplo, é o caso das crises econômicas globais, guerras, desvalorização da moeda, etc.

Fundamentada nas divergências doutrinárias conceituais a respeito do tema em questão, existem outras diferenças que podem ser citadas entre a Teoria da Imprevisão e a Teoria do Fato do Príncipe. Uma delas, por exemplo, é a defendida por Di Pietro (2017, p. 362):

No direito brasileiro, de regime federativo, a teoria do fato do príncipe somente se aplica se a autoridade responsável pelo fato do príncipe for da mesma esfera de governo em que se celebrou o contrato (União, Estados e Municípios); se for de outra esfera, aplica-se a teoria da imprevisão.

Outra diferença que pode ser apontada na aplicação das teorias citadas é a solução para reequilibrar a relação jurídica que é adotada: por um lado, a Teoria do Fato do Príncipe determina que, impossibilitada integralmente a parte do contrato de satisfazê-lo por motivo a que não deu causa, há cabimento a indenização integral; por outro lado, a solução adotada pela Teoria da Imprevisão é a rescisão contratual sem atribuição de culpa à parte inadimplente.

Tal esforço para diferenciar ambos os institutos, para boa parte da doutrina, é irrelevante, conforme diz Justen Filho (2012, p. 897):

Mas a distinção não apresenta maior relevância no Direito brasileiro, eis que o art. 65, inc. II, alínea “d” (da Lei n. 8.666/1993), estabelece que haverá o mesmo tratamento para fato o príncipe ou para a teoria da imprevisão. Mais ainda, o § 5º do art. 65 disciplina a mais clássica hipótese de fato do príncipe (elevação da carga tributária) de modo genérico, reconhecendo o cabimento da recomposição da equação econômico-financeira sem estabelecer qualquer distinção relativamente à identidade do sujeito responsável. Lembre-se que o art. 78 da Lei n. 8.666/1993, ao disciplinar as hipóteses de extinção do contrato administrativo, não contempla os casos e fatos supervenientes caracterizadores de imprevisão ou fato o príncipe. Se um fato superveniente tornar impossível a execução do contrato, aplicar-se-á a solução da extinção em razão de força maior (inc. XVII). Se a execução do contrato continuar possível, mas se configurar como excessivamente onerosa para a Administração Pública (em virtude de uma hipotética revisão e preços), a solução será a rescisão do contrato por conveniência da Administração (inc. XII).

Baseada em um fato administrativo, como é a Teoria do Fato do Príncipe, a Teoria do Fato da Administração é outro instituto que pode causar dúvidas quanto a sua aplicação devido à semelhança entre ambas as teorias. Em relação a esta última, pode-se dizer que compreende qualquer conduta ou comportamento do Poder Público que, como parte contratual, torna impossível a execução das obrigações contratuais ou provoca determinado desequilíbrio econômico, o que acarreta sua responsabilização e permite a tomada de medidas para que o reequilíbrio contratual seja conquistado. O fato da Administração pode, então, provocar a suspensão do contrato, sua paralisação definitiva e o direito à recomposição financeira da parte prejudicada, não cabendo imputação, ao contratado, de culpa pelo descumprimento do acordo firmado e, assim, isentando-o de possíveis sanções administrativas ou legais que, no cenário regular da relação contratual, seriam cabíveis.

Outros institutos semelhantes são o caso fortuito e a força maior. É certo que há sensíveis discrepâncias doutrinárias quanto a definição destes temas, uma vez que a lei limitou-se a aborda-los rapidamente no já citado parágrafo único do art. 393 do Código Civil, porém, de maneira geral, pode-se dizer que, mesmo sendo extracontratual, extraordinário e geral, assim como o fato do príncipe, o caso fortuito diferencia-se por ser um evento advindo das forças da natureza que até pode ser previsível, mas ainda assim inevitável, como as tempestades, furacões, terremotos, erupções vulcânicas, tsunamis, etc. Por outro lado, os casos de força maior seriam os fatos causados pelas ações humanas, com igual possibilidade de serem previsíveis, mas ainda assim inevitáveis, como as greves e revoluções (CARVALHO FILHO, 2016). Inclusive, não é incomum deparar-se com determinadas classificações que põem o fato do príncipe como sendo uma subespécie de caso de força maior, inclusive na esfera

jurisprudencial³, sendo permitido, por isso, a aplicação da Teoria do Fato do Príncipe para a extinção dos contratos públicos nos termos do art. 78, XVII, do Estatuto dos Contratos e licitações, que estabelece como válido motivo para rescisão do contrato “a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato”.

3 A PANDEMIA DE COVID-19 E A BUSCA PELA APLICAÇÃO ANALÓGICA DA TEORIA DO FATO DO PRÍNCIPE EM OUTRAS ÁREAS DO DIREITO

Com a proliferação do betacoronavírus SARS-CoV-2, causador da doença Covid-19, ao redor do mundo e a consequente declaração de estado de pandemia global, realizado em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o mundo passou a conviver com diversos desdobramentos sociais, econômicos e financeiros resultantes da questão sanitária que globalmente afetou os governos, as empresas e os particulares. No contexto brasileiro, diversas foram as medidas governamentais para tentar conter a proliferação da doença, em especial no que se refere às esferas estadual e municipal que, de maneira quase que unânime, adotaram medidas legais restritivas de modo a conferir regulamentação a várias áreas da convivência social, visando a menor circulação de pessoas nas ruas e aglomerações.

3.1 APLICAÇÃO NO DIREITO TRABALHISTA

Impedidas de funcionar normalmente por determinação dos decretos e regulamentações estatais, diversas empresas privadas, bem como a ampla maioria dos órgãos públicos, tiveram que desenvolver maneiras diversas de o atendimento, muitas vezes na modalidade remota, o chamado *home office*, de forma repentina e descoordenada, o que, no geral, no primeiro momento, causou o aumento dos gastos para a manutenção das atividades, uma vez que foi necessário realizar novos investimentos a fim de se adaptar ao momento crítico em que estava (e ainda está) inserida a sociedade. Contudo, diversas empresas e setores da atividade econômica não conseguiram implementar tais mudanças em um período de tempo curto e acabaram tendo que encerrar as suas atividades, fazendo com que milhares de brasileiros fossem inseridos em situação de desemprego repentinamente. Estima-se que somente em 2020, primeiro ano da pandemia, cerca de 75.000 (setenta e cinco mil) empresas encerraram suas

³ A 3ª Turma do STJ, em 21/06/2016, em sede do julgamento do REsp 1.280.218/MG, cujo relator foi o Min. Paulo de Tarso Sanseverino, decidiu que o fato do príncipe caracteriza-se como sendo uma imposição de autoridade causadora de dano e que a sua ocorrência autoriza a responsabilização do Estado, configurando nítida hipótese de força maior.

atividades, o que resultou em cerca de 14,8 (catorze vírgula oito) milhões de pessoas desempregadas no primeiro trimestre de 2021, segundo o IBGE.

É seguro dizer que quanto mais os indicadores de desemprego no país foram crescendo, ao mesmo tempo que a Covid-19 se alastrava de maneira veloz e assustadora, também crescia o número de ações governamentais com fim de sanar o *déficit* causado pelo isolamento social e as medidas restritivas impostas, bem como os impactos econômicos causados na livre iniciativa e nas empresas privadas. Neste diapasão, foi editada pelo Governo Federal a Medida Provisória (MP) nº 927, que dispunha sobre medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública, na tentativa de evitar fechamentos, demissões em massa e grande número de suspensões de contratos de trabalho.

Versando sobre alternativas trabalhistas, como o teletrabalho, antecipação de férias individuais, concessão de férias coletivas, aproveitamento e antecipação de feriados, entre outros pontos, a MP nº 927 acabou ascendendo uma discussão jurídica a respeito da aplicação, por analogia, da Teoria do Fato do Príncipe aos contratos de natureza trabalhista. Diversos foram as ações judiciais que invocaram que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em seu artigo 486, autorizaria a utilização, por analogia, da Teoria do Fato do Príncipe em sede de demissões e outros custos que poderiam ocorrer, na tentativa de responsabilizar o Estado pelo quadro pandêmico, aliando ao pedido, muitas vezes, condição indenizatória. Segue o artigo:

Art. 486 - No caso de paralisação temporária ou definitiva do trabalho, motivada por ato de autoridade municipal, estadual ou federal, ou pela promulgação de lei ou resolução que impossibilite a continuação da atividade, prevalecerá o pagamento da indenização, que ficará a cargo do governo responsável.

A doutrina trabalhista amplamente discute o tema, inclusive vendo como possível a aplicação da Teoria do Fato do Príncipe, por analogia, conforme explica Romar (2018, p. 598):

Fala-se em *factum principis* quando a paralisação do serviço for motivada por ato de autoridade municipal, estadual ou federal, ou pela promulgação de lei ou resolução que impossibilite a continuação da atividade (art. 486, CLT). Nos termos do referido dispositivo legal, decorrendo a extinção do contrato de trabalho desta imposição da autoridade pública, a indenização devida ficará a cargo do governo responsável. Havendo culpa do empregador, ainda que indireta, não há que se falar em *factum principis*, restando impedida a aplicação do art. 486 da CLT. [...] Na hipótese de extinção do contrato de trabalho em decorrência de ato de terceiro ou de *factum principis*, serão devidas as seguintes verbas rescisórias: saldo de salário; aviso prévio; 13º salário proporcional; férias vencidas, acrescidas de 1/3, se houver; férias proporcionais, acrescidas de 1/3; indenização de 40% dos depósitos do FGTS, a cargo do governo responsável pela extinção da atividade da empresa.

Na mesma linha, Saraiva (2018, p. 247):

Comprovado o *factum principis*, ou seja, que a empresa paralisou suas atividades, temporária ou definitivamente, em virtude de ato da administração pública, de forma a ensejar a ruptura contratual dos liames empregatícios, será do ente público a responsabilidade pelo pagamento da respectiva indenização trabalhista. Entendemos que a indenização trabalhista a ser quitada pelo ente público resume-se ao pagamento da multa fundiária de 40% (Lei 8.036/1990, art. 18, § 1.º), para os contratos sem determinação de prazo, ou a fixada no art. 479 da CLT, para os contratos por prazo determinado. A paralisação das atividades empresariais deve decorrer única e exclusivamente de ato da administração, visto que se a empresa, de qualquer forma, concorrer para tal paralisação, restará descaracterizado o fato do príncipe Evidentemente, a empresa poderá buscar no cível a reparação pelos danos sofridos em função da ocorrência do *factum principis*.

Apesar de aparente encaixe da situação posta com uma possível aplicação analógica, bem como concordância doutrinária a respeito do tema, a alegação de *factum principis* e seus desdobramentos, no geral, tem sido rejeitada na área do Direito do Trabalho. O entendimento jurisprudencial⁴ tem sido desfavorável a este tipo de argumentação pois, para os julgadores, as medidas restritivas adotadas pelo Estado não são a raiz, a causa principal, o motivo primeiro da suspensão parcial e temporária das atividades empresariais. Tal situação somente se estabeleceu pela urgente necessidade de isolamento social para a contenção do potencial lesivo do vírus Covid-19, em caráter de pandemia reconhecida pela Organização Mundial de Saúde. Assim, o Poder Público não agiu em prejuízo de determinados agentes e setores, tendo adotado medidas de caráter amplo e geral, necessárias para evitar o caos social e sanitário. Desta maneira, sem apoio dos magistrados nas causas propostas, restou às empresas a adaptação à situação posta e a tentativa de reestruturação a partir de planos de auxílio governamentais instituídos como forma de dirimir os prejuízos e lucros cessantes, bem como estimular e reaquecer a atividade econômica.

3.2 APLICAÇÃO NO DIREITO TRIBUTÁRIO: O PRIMEIRO CASO FAVORÁVEL À APLICAÇÃO ANALÓGICA DA TEORIA

No preocupante enquadramento de pandemia, sendo preciso obedecer a diversas medidas restritivas do Estado, a economia de todo o país foi afetada, fato este evidenciado pelo resultado do Produto Interno Bruto (PIB) nacional que, em 2020, sofreu um recuo de 4,1% (quatro vírgula um por cento) em relação ao ano anterior, sendo esta a maior queda registrada desde que os dados começaram a ser coletados, em 1996. Diante da crise econômica e do

⁴ Vide o julgamento do STF em sede da Reclamação (Rcl) nº 41.741/RJ, relatada pelo Min. Roberto Barroso.

inconformismo em não ter logrado êxito nas argumentações apresentadas à Justiça do Trabalho, não demorou até que o setor patronal buscasse a aplicação da Teoria do Fato do Príncipe em outra área do Direito, a fim de responsabilizar o Estado pelas perdas e lograr compensações ou ressarcimentos dentro do cenário de sangria econômico-financeira que se instalou.

No mês de março de 2020, foi protocolado pela empresa Services Assessoria e Cobranças LTDA. o processo de nº 1016660-71.2020.4.01.3400, sendo a parte ré a União, representada pela Fazenda Nacional. Em síntese, a ação, que foi direcionada à 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, teve como objetivo o retardamento, por três meses, do pagamento dos tributos federais incidentes sobre a atividade econômica pela autora exercida, quais sejam Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), como forma de garantir a manutenção da sua própria existência e dos mais de cinco mil postos de trabalho oferecidos pela empresa durante a incidência do estado de pandemia mundial provocada pela COVID-19.

Inicialmente, o juiz federal Rolando Valcir Spanholo, julgador da causa, ao decidir sobre o pedido de liminar, encarou que seria justo que compusessem o polo passivo da lide não só a instância federal, mas também as demais instâncias do governo com as quais a autora por ventura mantenha relação tributária firmada. Ao determinar que a autora emendasse a Petição Inicial com o que fosse necessário para satisfazer a determinação, o juiz deixou claro que a atribuição apenas à União do ônus de arcar com os efeitos práticos das medidas restritivas seria incabível, até porque, na maioria das vezes, tais medidas emanam dos estados e municípios, cada qual adotando as medidas que julga mais assertivas, muitas vezes distintas, e que não raramente ignoram a relação sistemática do poder governamental.

Diante do pedido excepcional realizado, o juízo entendeu que o pedido realizado se encaixaria na figura da moratória, regulada pelo art. 151, I, e seguintes do Código Tributário Nacional (CTN). A moratória, figura importante do sistema tributário nacional, é um dos instrumentos legais que permitem a suspensão da exigibilidade do crédito tributário e pode ser brevemente definida como sendo a prorrogação do prazo de vencimento do tributo concedido ao particular pelo Poder Público. Conforme explica Alexandre (2017, p. 478-479) a respeito da moratória:

O benefício implica a dilação de prazo para pagamento do tributo, podendo ser concedido direta e genericamente por lei (caráter geral - CTN, art. 152, I) ou por ato administrativo declaratório do cumprimento dos requisitos previstos em lei (caráter individual - CTN art. 152, II). Na moratória concedida em caráter geral, a lei objetivamente dilata o prazo para o pagamento do tributo, beneficiando a generalidade dos sujeitos passivos, sem

necessidade da comprovação por parte destes de alguma característica pessoal especial. [...] Já na moratória concedida em caráter individual, a lei restringe a abrangência do benefício às pessoas que preencham determinados requisitos de forma que o gozo dependerá de requerimento formulado à Administração Tributária no qual se comprove o cumprimento dos pressupostos legais. É nesta hipótese que o reconhecimento do benefício se dará mediante ato administrativo declaratório (despacho administrativo, na terminologia adotada pelo CTN). [...] Segundo o art. 152 do Código, a moratória pode ser concedida em caráter geral tanto pela pessoa jurídica de direito público competente para instituir o tributo a que se refira, quanto pela União, quanto a tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, quando simultaneamente concedida quanto aos tributos de competência federal e às obrigações de direito privado. No primeiro caso, tem-se a moratória autônoma, em que o ente competente para a instituição do tributo dilata-lhe legalmente o prazo. No segundo caso, tem-se a moratória heterônoma, em que a União concede moratória de tributo de competência alheia. Sobre esta hipótese, pairam severas suspeitas de inconstitucionalidade [...].

Como citado acima e reconhecido pelo juízo que emanou a decisão em foco, os arts. 152 e 153 do CTN, que tratam do tema, são taxativos em assegurar que somente o titular do poder de tributar (em geral, o Poder Público) poderá conceder moratória tributária. Ainda, a lei determina que haja edição de lei específica acerca do tema, o que concorda com o art. 97, VI, do mesmo código de leis, como segue:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

[...]

VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

[...]

Art. 152. A moratória somente pode ser concedida:

I - em caráter geral:

a) pela pessoa jurídica de direito público competente para instituir o tributo a que se refira;

b) pela União, quanto a tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, quando simultaneamente concedida quanto aos tributos de competência federal e às obrigações de direito privado;

II - em caráter individual, por despacho da autoridade administrativa, desde que autorizada por lei nas condições do inciso anterior.

Parágrafo único. A lei concessiva de moratória pode circunscrever expressamente a sua aplicabilidade à determinada região do território da pessoa jurídica de direito público que a expedir, ou a determinada classe ou categoria de sujeitos passivos.

Art. 153. A lei que conceda moratória em caráter geral ou autorize sua concessão em caráter individual especificará, sem prejuízo de outros requisitos:

I - o prazo de duração do favor;

II - as condições da concessão do favor em caráter individual;

III - sendo caso:

a) os tributos a que se aplica;

b) o número de prestações e seus vencimentos, dentro do prazo a que se refere o inciso I, podendo atribuir a fixação de uns e de outros à autoridade administrativa, para cada caso de concessão em caráter individual;

c) as garantias que devem ser fornecidas pelo beneficiado no caso de concessão em caráter individual.

Da leitura dos artigos transcritos, facilmente percebe-se que, sob o prisma da lei tributária, ao Poder Judiciário não compete aplicar o instituto da moratória nos impostos que compõem a Petição Inicial, merecendo o pedido ser rejeitado de pronto, em respeito ao art. 2º da Constituição, que versa sobre o princípio da separação de poderes. Ocorre que, mesmo diante da clara determinação legal, o juiz optou por abandonar a leitura positivista da lei e realizou um exercício de hermenêutica sob o prisma de uma interpretação mais sistemática, reforçado pelo fato de que a pandemia carregaria o pedido de excepcionalidade e que a demanda fugiria de uma pretensão meramente tributária, sendo de interesse de todo o Direito Público, face às fortes consequências econômicas resultantes da realidade fática que estava implementada à época.

Como parecer jurisprudencial favorável, mesmo que o caso não tenha sido especificamente relacionado ao Direito Tributário e nem mesmo a respeito de uma relação entre um particular e o Estado, o juízo citou a decisão do STF a respeito das Ações Cíveis Originárias (ACO's) nº 3.363 e 3.365, impetradas, respectivamente, pelos Estados de São Paulo e Bahia, contra a União. Nestas ações, os autores alegaram, em síntese, que a pandemia afetou a sua situação econômica de maneira rápida, surpreendente e avassaladora, vez que a situação exigiu drásticas e imediatas providências, o que, portanto, gerou um aumento significativo de gastos na área de saúde pública, a fim de que se conseguisse evitar, ou atenuar, um colapso do sistema de atendimento, ao mesmo tempo em que a receita estadual, em sentido inverso, sofreu um forte declínio decorrente da imposição das medidas sanitárias recomendadas pelas autoridades internacionais e nacionais que acarretaram uma drástica diminuição das atividades econômicas dos autores. Com base no alegado, as unidades federativas citadas pediram, em sede de liminar, que as dívidas que mantêm com a União tivessem o pagamento suspenso por 180 (cento e oitenta) dias e que a ré se abstinhasse de adotar quaisquer medidas de cobrança e constrição patrimonial contra os autores em decorrência do não pagamento da dívida no prazo original. O relator de ambas as ações, o Ministro Alexandre de Moraes concedeu a tutela antecipada em ambos os casos, condicionando a manutenção da sua decisão à comprovação, por parte dos autores, que os valores que seriam destinados ao pagamento das dívidas junto à União estivessem sendo integralmente aplicados nas respectivas Secretarias de Saúde para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia. Vale ressaltar que, em ambos os casos, os autores solicitaram a desistência do pleito diante da implementação da Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao

Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e trouxe consigo regras mais claras para o caso em questão.

Voltando à decisão da Justiça Federal em comento, ao mesmo tempo em que reforçou que o cenário pandêmico causado pela Covid-19 é o pior momento que a humanidade atravessa o final da Segunda Guerra, o julgador considerou que a demanda *in casu* tem contornos de peculiaridade e irrefutabilidade, no que se refere à abrupta e inesperada eclosão do estado de calamidade sanitária no Brasil e as suas conseqüentes perdas financeiras, que ele sustenta como imprevisíveis, que se apresentaram como frutos das medidas restritivas impostas pelo Estado. Neste cenário, o juízo afirmou que primária, em seu julgamento, à aplicação das regras gerais do Direito Público ao caso, não reconhecendo a lei tributária como a que melhor se aplica, haja vista o caráter de extrema exceção vivido. Sob tais justificativas e ainda alegando que a relação tributária assemelha-se aos contratos de adesão, portanto poderia se dizer que existe uma relação contratual entre a autora e a União, o juiz federal Rolando Valcir Spanholo decidiu, utilizando-se analogicamente da Teoria do Fato do Príncipe, reconhecer o pedido, de maneira liminar, concedendo à autora, de maneira excepcional, moratória, pelo prazo de três meses, em relação ao vencimento dos tributos federais IRPJ, CSLL, PIS e COFINS. Argumentou que, desta maneira, estaria o Judiciário, da melhor forma encontrada, concedendo à autora real possibilidade, precária e temporária, de priorizar o uso da sua capacidade financeira para a manutenção dos cerca de cinco mil postos de trabalho por ela ofertados. Observou o juízo que a autora sofreu fortes abalos econômico-financeiros advindos de atos da própria Administração, imprevisíveis, inevitáveis, pelos quais não concorreu a autora. Ainda, reforçou que a decisão inaugurou uma nova maneira de encarar os desdobramentos jurídicos da pandemia e que, assim, estaria contribuindo para a proteção de diversos princípios e fundamentos constitucionais, tais como a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho, a erradicação da pobreza, a função social da propriedade, o direito ao trabalho, o direito à proteção da relação de emprego contra despedida sem justa causa, a valorização do trabalho humano, a existência digna, o princípio à busca do pleno emprego, entre outros.

3.2.1 A Revogação da Liminar e a Criação do Posicionamento Jurisprudencial Contrário à Aplicação Analógica do *Factum Principis* na Área Tributária

Apenas cinco dias após conceder a liminar pretendida pela autora da ação, o juízo da 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal confirmou a existência de uma demanda anterior, em forma de Mandado de Segurança, com o mesmo objetivo de postergar o

pagamento de tributos alegando a incidência de *factum principis* na relação tributária. Dessa maneira, sabendo que a autora já havia solicitado desistência do referido mandado de Segurança e para que não restasse desassistida em ambas as causas, o juiz resolveu por não extinguir a demanda que há pouco havia julgado em sede de liminar. Contudo, não se olvidou o juízo de declinar da competência, em respeito ao princípio do juiz natural, e remeter os autos do processo à 2ª Vara Federal de Curitiba da Seção Judiciária do Paraná, órgão responsável pelo julgamento da primeira ação proposta.

Ao ser recepcionado pelo novo órgão julgador, o processo judicial em comento experimentou uma reviravolta em relação às decisões proferidas anteriormente. Durante a tramitação do caso, três foram os juízes substitutos que assumiram a vara e acabaram por proferir decisões no processo. Todos eles, concordantemente, atuaram no sentido de desqualificar a liminar concedida e retornar a situação ao *status quo ante*. Os juízes federais Cláudio Roberto da Silva, Ana Carolina Morozowski e Marize Cecília Winkler sustentaram que, conforme se depreende da orientação doutrinária e jurisprudencial, quando reconhecida a incompetência de um juízo e havendo a remessa dos autos àquele competente, incumbe ao juiz natural da causa ratificar ou não os atos decisórios proferidos pelo seu antecessor. Tendo a decisão anterior versado sobre o instituto da moratória e sendo ele tema exclusivo de atuação do demais Poderes da República, não enxergou o juízo fundamento para que fosse obtida a dilatação no prazo do pagamento dos tributos pela via judicial, de modo que revogou a tutela provisória deferida em favor da autora. Ainda, sendo a tutela provisória de urgência fundada em cognição sumária e precária, entendeu o juízo que a autora, que se beneficiou do provimento de caráter precário liminar anterior, deveria arcar com o risco da revogação da medida, a qual possui efeitos *ex tunc*, de modo que se reestabeleceu a situação existente antes do ato judicial, como se nunca tivesse existido, autorizando, então, a União a tomar as medidas legalmente previstas para executar a inadimplência tributária que se estendeu ao longo dos seis meses entre a concessão da liminar e a sua revogação.

Desde 06/08/2021, os autos encontram-se conclusos para julgamento. A não ser que haja algum novo fato ou um bom argumento ainda não suscitado em juízo, bem como alguma determinação legal ou reforma da lei tributária, é muito difícil que a autora consiga que a aplicação analógica da Teoria do Fato do Príncipe continue sendo reconhecida como possível e que se aplique a moratória pretendida pelo Judiciário. Em termos processuais, são sucessivas as derrotas da autora desde que o processo foi conduzido à cidade de Curitiba. Além disso, outras muitas ações desta natureza se espalharam pelo Poder Judiciário, nenhuma delas logrando êxito no intento, quando não na primeira instância, nas fases recursais.

Pode-se citar como exemplo o Agravo de Instrumento nº 1.0000.20.450662-0/001, julgado pela 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que, em acórdão, denegou a pretensão da parte autora, administradora de um *shopping center* localizado na cidade de Belo Horizonte, em ver suspensos os pagamentos das cotas do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) incidentes sobre o seu imóvel entre março de 2020 até que fosse normalizado o funcionamento do empreendimento, sem restrições. Na decisão, concordaram os desembargadores, de maneira principal, que as relações tributárias não podem ser vistas como relações jurídicas contratuais, ao contrário do que trouxe a decisão judicial abordada no tópico anterior, e que, portanto, a aplicação da Teoria do Fato Príncipe seria impossível. Ainda, mesmo que fosse admitida tal hipótese de aplicação por analogia da teoria, entendeu o juízo que o ato da Administração Pública (as medidas restritivas) deveria gerar impacto especial e particular sobre a condição de contribuinte da autora em relação aos demais, o que sabidamente não ocorreu, vez que as medidas tomadas tiveram caráter geral, para todos os habitantes das cidades. Neste diapasão, sendo ilegal a concessão de moratória pelo Judiciário, conforme o art. 152, I, do CTN, e com o não cabimento da caracterização do *factum principis* nas relações tributárias, o pedido foi rejeitado. Além do mais, decidiu a Turma que o fato do *shopping center* estar impedido temporariamente de exercer sua atividade comercial não altera o valor venal do imóvel onde funciona, de acordo com o código tributário do município, o que já impossibilita um possível pedido de redução do imposto.

Outro processo judicial cuja decisão permeou a mesma linha de pensamento foi a Apelação Cível nº 0702864-46.2020.8.07.0018, julgado pela 5ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Na petição inicial, narrou a autora que exerce atividade no comércio varejista de artigos de vestuário e acessórios, estando predominantemente estabelecidas em *shopping centers* e que, com o fechamento temporário desses estabelecimentos ocorrido no Distrito Federal, foi inevitável que o faturamento derivado da comercialização dos seus produtos sofresse uma drástica redução. Por isso, necessitaria de uma dilatação do prazo de exigibilidade do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), entre outras dívidas com o Poder Público, por noventa dias, para adimplemento das suas obrigações perante fornecedores, bancos e demais credores. Reforçou a Turma que a moratória tributária somente pode ser decretada nos termos do artigo 152 e seguintes do CTN, não sendo permitido ao Poder Judiciário, mesmo em cenário tão excepcional, atuar como legislador positivo, agindo diametralmente aos princípios da legalidade e da separação dos Poderes. Apesar de reconhecer que a Teoria do Fato do Príncipe é aplicável aos contratos administrativos e às relações trabalhistas, esta última na contramão da jurisprudência

especializada, conforme visto anteriormente, o acórdão reforça o entendimento de que tal teoria não possui aplicação em relações de natureza jurídico-tributária e, por todo o exposto, o pedido da autora foi negado.

3.2.2 Implicações Jurídicas das Decisões Apresentadas

A pandemia de Covid-19 tem, inegavelmente, trazido grandes mudanças e reflexos negativos internacionalmente sentidos desde sua origem. A necessidade sanitária de reduzir a mobilidade urbana das pessoas em favor do isolamento social e da consequente não proliferação do vírus causador da moléstia tem sido fator crucial para a diminuição de renda das pessoas, empresas e governos. Postos de trabalho tem sido extintos em grande número, ao mesmo tempo em que os custos de vida tem continuamente aumentado. O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o principal índice de apoio para o cálculo da inflação brasileira, por exemplo, estimou, em setembro de 2021, um aumento de 8,35% (oito vírgula trinta e cinco por cento) nos preços medidos para o ano em questão, segundo o Relatório Focus, produzido pelo Banco Central, divulgado em setembro de 2021. Contudo, não se pode perder de vista a legislação em vigor, especialmente a Constituição Federal, bem como não se pode cogitar que os entes públicos comecem a agir indiscriminadamente, criando um verdadeiro estado de exceção, disseminando a insegurança jurídica e quebrando de vez a ordem constitucional que estabelece o Estado Democrático de Direito e os próprios limites do chamado “estado de calamidade pública”.

Há de se reconhecer que a decisão, em sede de liminar, do juízo da 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal no âmbito do processo nº 1016660-71.2020.4.01.3400, que instituiu moratória para o pagamento de determinados impostos federais da autora, está banhada de boas intenções e pensamento sistemático do ordenamento jurídico. O juízo não se olvidou a reconhecer que a pandemia afetou drasticamente a rotina do contribuinte e entendeu que proferir uma decisão baseada meramente no CTN causaria um estado de desemprego e de baixa arrecadação por parte das empresas, que no momento auferem renda inferior à normal devido à diminuição da própria atividade econômica. Porém, como visto em outras decisões espalhadas pelo território nacional, o Judiciário, ao tomar tal atitude, afronta diretamente diversos princípios e fundamentos da República. Conforme dito anteriormente, aceitar que tal posicionamento se alastrasse pelas varas judiciais Brasil a fora criaria um verdadeiro estado de exceção, no qual o próprio contribuinte, aparentemente beneficiado, seria vítima de um profundo estado de insegurança jurídica.

A começar do entendimento jurisprudencial citado pela decisão, não se vê como as ACO's nº 3.363 e 3.365 possam se assemelhar ao caso em tela. Nestas ações não havia qualquer relação tributária, longe disso: é matéria pura de Direito Administrativo, com entes do Poder Público compondo ambos os polos da ação. A flexibilização dos pagamentos dos Estados-Membros à União foi realizada de maneira a incentivar a área de saúde local no combate à Covid-19, sendo que os autores deveriam periodicamente comprovar que a integralidade dos valores em questão foi investida no setor. Trata-se, assim, de incentivo à máquina pública, amplamente exigida no cenário pandêmico. Pelo contrário, a pretensão individual da autora do processo nº 1016660-71.2020.4.01.3400 não é, diretamente, dotada de grande interesse público, como no caso das ACO's em comento. Além disso, a decisão do STF está conforme seus limites de atuação, ao contrário do que ocorreu na Seção Judiciária do Distrito Federal, que claramente está proibida de estabelecer mora pelo CTN. Lembre-se, novamente, que as ACO's não prosperaram até a decisão final do Supremo, vez que os respectivos autores desistiram da pretensão arguida pouco tempo depois em face das soluções implementadas pela União.

Neste cenário, é importante citar que existe uma solução dentro da legalidade exigida pelo CTN: a Portaria MF nº 12/2012 do então Ministério de Estado da Fazenda, publicada em 20 de janeiro de 2012, que determina a prorroga do prazo para pagamento de tributos federais, inclusive quando objeto de parcelamento, em situações de decretação de calamidade pública, inclusive no que se refere à suspensão do prazo para a prática de atos processuais da União relacionados. A Portaria, *ipsis litteris*, determina o que segue:

Art. 1º As datas de vencimento de tributos federais administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), devidos pelos sujeitos passivos domiciliados nos municípios abrangidos por decreto estadual que tenha reconhecido estado de calamidade pública, ficam prorrogadas para o último dia útil do 3º (terceiro) mês subsequente.

§ 1º O disposto no caput aplica-se ao mês da ocorrência do evento que ensejou a decretação do estado de calamidade pública e ao mês subsequente.

§ 2º A prorrogação do prazo a que se refere o caput não implica direito à restituição de quantias eventualmente já recolhidas.

§ 3º O disposto neste artigo aplica-se também às datas de vencimento das parcelas de débitos objeto de parcelamento concedido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e pela RFB.

Art. 2º Fica suspenso, até o último dia útil do 3º (terceiro) mês subsequente, o prazo para a prática de atos processuais no âmbito da RFB e da PGFN pelos sujeitos passivos domiciliados nos municípios de que trata o art. 1º.

Parágrafo único. A suspensão do prazo de que trata este artigo terá como termo inicial o 1º (primeiro) dia do evento que ensejou a decretação do estado de calamidade pública.

É bem verdade que na data de protocolo da petição inicial, o Decreto Estadual nº 4.319, que declarou o estado de calamidade pública no Estado do Paraná, onde está localizada a

empresa, Services Assessoria e Cobranças LTDA, autora da ação, ainda não havia sido editado. Contudo, ela poderia ter declinado da pretensão realizada e, pela via correta, solicitar o adiamento do pagamento dos tributos federais, conforme pretendido desde o início.

No mesmo contexto, o juiz que julgou primariamente a causa estabeleceu determinada relação entre tributos e contratos de adesão, a qual merece um tanto de atenção. A previsão normativa do artigo 3º do CTN define o que é tributo como sendo “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Desta feita, o tributo, sendo uma prestação pecuniária compulsória, não comporta, em sua essência, qualquer fator relacionado à autonomia da vontade do particular em relação à prestação realizada. Esse fator, por outro lado, é amplamente reconhecido pela doutrina como sendo base de toda a matéria pertinente aos contratos, constituindo um dos elementos essenciais à existência e validade do contrato. A vontade, portanto, é a fonte da obrigação contratual, o que não ocorre nas relações tributárias. Nas palavras de GOMES (2009, p. 25-26):

O Direito dos contratos repousa em quatro princípios: 1) o da autonomia da vontade; 2) o do consensualismo; 3) o da força obrigatória; 4) o da boa-fé. Os três primeiros podem ser chamados tradicionais. [...] Afirma-se, assim, que atualmente há três princípios clássicos (autonomia da vontade, consensualismo e força obrigatória, aos quais se pode reconduzir o princípio da relatividade dos efeitos contratuais) e três novos princípios contratuais (boa-fé, equilíbrio econômico e função social). [...] O princípio da autonomia da vontade particulariza-se no Direito Contratual na liberdade de contratar. Significa o poder dos indivíduos de suscitar, mediante declaração de vontade, efeitos reconhecidos e tutelados pela ordem jurídica. No exercício desse poder, toda pessoa capaz tem aptidão para provocar o nascimento de um direito, ou para obrigar-se. A produção de efeitos jurídicos pode ser determinada assim pela vontade unilateral, como pelo concurso de vontades. Quando a atividade jurídica se exerce mediante contrato, ganha grande extensão. Outros conceituam a autonomia da vontade como um aspecto da liberdade de contratar, no qual o poder atribuído aos particulares é o de se traçar determinada conduta para o futuro, relativamente às relações disciplinares da lei.

Reforçando o entendimento, segue, sob a ótica tributária, as palavras de ALEXANDRE (2017, p. 47):

O tributo é receita derivada, cobrada pelo Estado, no uso de seu poder de império. O dever de pagá-lo é, portanto, imposto pela lei, sendo irrelevante a vontade das partes (credor e devedor). É verdade que somente a lei pode obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa (CF, art. 5º, II); assim, toda obrigação tem a lei por fonte (ao menos mediata). Ocorre que são comuns os casos em que as obrigações têm por fonte imediata o contrato, cuja celebração depende da manifestação de vontade do contratante. Assim, o locatário é obrigado a pagar aluguel, porque assinou o respectivo instrumento de contrato, manifestando livremente sua vontade. Em se tratando de obrigação tributária, contudo, a lei é fonte direta e imediata, de forma que seu

nascimento independe da vontade e até do conhecimento do sujeito passivo. A regra, sem exceção, é a compulsoriedade (obrigatoriedade) e não a voluntariedade. Assim, o proprietário de imóvel localizado na área urbana do Município deve pagar o respectivo IPTU, não havendo espaço para se falar em manifestação de vontade no nascedouro da obrigação.

Sustentada a ideia de que não existe, em âmbito tributário, relação contratual entre o Poder Público e o contribuinte, justificado é mencionar que a Teoria do Fato do Príncipe, por divergência conceitual primária, não pode ser aplicada neste tipo de relação jurídica, afinal de contas, a caracterização do *factum principis* exige a pré-existência de uma relação contratual cuja balança econômico-financeira foi duramente desequilibrada a partir de ato extracontratual da Administração. É fato que a doutrina e a jurisprudência não são pacíficas quanto aos termos e aplicações da teoria, mas em quase nenhuma literatura consta discordância a respeito da necessidade de existência prévia de relação contratual para que a figura do fato do príncipe possa vir à tona.

Quanto à sua aplicação por analogia, também não parece plausível *in casu*. O artigo 108 do CTN deixa em aberto a possibilidade de aplicação por analogia, na falta de disposição expressa, de outras ferramentas jurídicas, conforme segue:

Art. 108. Na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária utilizará sucessivamente, na ordem indicada:

I - a analogia;

II - os princípios gerais de direito tributário;

III - os princípios gerais de direito público;

IV - a equidade.

§ 1º O emprego da analogia não poderá resultar na exigência de tributo não previsto em lei.

Da simples redação do artigo supracitado, pode-se erroneamente inferir que a aplicação analógica do *factum principis* tem o devido amparo da legislação tributária. Ocorre que, para o caso em tela (concessão de moratória pelo Judiciário), é um erro pensar assim. Conforme COELHO (2020, p. 23), “para haver analogia é preciso existir uma norma aplicável a uma situação prevista e uma situação que refoge à previsão por um *minimum*”, isto é, seria necessário que a lei tributária fosse totalmente omissa em relação à situação fática posta, o que, exaustivamente, já foi comprovado que não o é, conforme os arts. 152 e seguintes do CTN. Além disso, mesmo a analogia figurando em primeiro lugar em caso de lacuna da lei tributária, ela não tem escopo para mudar o contexto administrativo, sendo a analogia mais integrativa do que interpretativa (HARADA, 2018). Da leitura do art. 108, do CTN, ainda, pode-se notar que o juízo da 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, no âmbito do processo nº 1016660-71.2020.4.01.3400, abertamente ignorou mais uma vez o disposto na lei tributária, vez que, expressando que primaria pela aplicação de princípios gerais de direito público diante

da excepcionalidade do caso, ignorou por completo a relação hierárquica que estabeleceu o legislador ao não se utilizar da analogia, de princípios gerais de direito tributário e, antes de tudo, a própria matéria legal pertinente ao caso, o que denota, amplamente, o descabimento da aplicação do *factum principis* ao caso em comento.

4 CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou, com fundamento nas origens e conceitos da Teoria do Fato do Príncipe e suas suscitações e aplicações em vários ramos do Direito, reconhecer em quais situações são admissíveis a responsabilização do Poder Público diante de eventuais desequilíbrios econômicos decorrentes de atos do Estado e que reflexamente afetam de maneira gravosa o adimplemento das obrigações tributárias.

Tendo em vista que a Teoria do Fato do Príncipe, que nasceu no âmbito do Direito Administrativo, é um instituto de tutela para o contratante particular contra determinadas atuações da Administração Pública, ela é fundamental pressuposto para a garantia da eficiência dos contratos públicos. Para a configuração do fato do príncipe, conforme discutido, apesar das diversas divergências doutrinárias, basicamente exigem-se as características de imprevisibilidade, extracontratualidade, extraordinariedade, generalidade e inevitabilidade. Tais particularidades permitem uma melhor diferenciação deste em relação a outros institutos próximos, como a Teoria da Imprevisão, a Teoria do Fato da Administração, o caso fortuito e a força maior.

De relevância acentuada, o assunto estudado tem adquirido grande repercussão e interesse geral depois que os desdobramentos da pandemia de Covid-19 trouxeram à tona um cenário de múltiplas perdas financeiras, econômicas e sociais. Em cenários de crise é comum que surjam diversas ideias para proporcionar reparação aos danos vivenciados. Neste contexto, observou-se verdadeiro ativismo jurídico à medida que a disseminação do vírus na sociedade aumentava. Com o estado econômico desregulado em grande escala a partir da adoção de medidas restritivas em todas as esferas nacionais de governo, além de apresentarem-se insuficientes os incentivos públicos oferecidos às pessoas para o amortecimento da crise, a judicialização excessiva de casos com a mesma base argumentativa acabou por proporcionar algo inédito para as relações jurídicas brasileiras: a aplicação do *factum principis* no âmbito tributário.

À luz da legislação, que não traz uma normatização equânime da citada teoria, áreas do Direito, como a trabalhista e a tributária, acabaram por refutar repetidamente a aplicação da

Teoria do Fato do Príncipe, até que o juízo da 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, em sede do julgamento amplamente estudado neste artigo, resolveu por suspender a exigibilidade dos tributos federais devidos pela parte autora à União sob a forma de moratória. Sob a justificativa de proteger os postos de emprego mantidos pela empresa autora, o juízo buscou promover uma interpretação sistemática inédita que abrisse caminho a uma pacificação a nível vertical da jurisprudência correlata através de um exercício legislativo extraordinário e ilegal nos termos do CTN.

Por óbvio, o julgador buscou na aplicação analógica da Teoria do Fato do Príncipe o equilíbrio entre o *jus imperii* e a situação de crise histórica na qual se encontram os contribuintes. O fez, contudo, por vias incompatíveis com a Constituição Federal e toda a legislação vigente. Mesmo presente a clareza que tradicionalmente permeia a matéria tributária, em especial no que se refere aos arts. 97, 108, 152 e seguintes, todos do CTN, e a Portaria MF nº 12/2012 do Ministério da Fazenda, o juiz decidiu por proferir sua decisão assentado numa interpretação sistemática do caso, utilizando-se de princípios mais gerais do Direito Público.

Refutados os argumentos de que a relação tributária assemelha-se aos contratos, que se justifica a utilização da analogia e dos princípios gerais do Direito Público em sobreposição às normas expressamente estipuladas e que determinados julgados de litispendências entre Estados-Membros e a União configurariam jurisprudência aplicável ao caso em tela, percebe-se que, de fato, não poderia tal decisão se sustentar, beirando uma verdadeira aberração jurídica, tanto que a moratória concedida a título de liminar foi por logo revogada quando o caso foi remetido à vara competente. Mesmo estando ainda em tramitação, com autos conclusos para decisão, é muito difícil que o cenário mude e que se conceda novamente a moratória por vias judiciais, tendo em vista a grande jurisprudência contrária ao pedido que se instalou desde o protocolo da Inicial até aqui.

Ao mergulhar profundamente no tema proposto, percebemos que não se sustentou o pressuposto de partida da pesquisa, a ideia de que a aplicação da Teoria do Fato do Príncipe às relações jurídico-tributárias no Brasil seria admissível diante de lacuna legal face ao acontecimento de eventos extraordinários que inviabilizam o cumprimento da obrigação tributária pelo sujeito passivo, como a pandemia de Covid-19. Na verdade, quanto ao caso concreto estudado, não há qualquer lacuna na legislação que permita tal aplicação. Não sensibilizou-se o legislador à ocorrência de eventos inesperados que por ventura recaíssem sobre os contribuintes, sendo taxativo em relação aos autorizados a criarem os tributos e as hipóteses de suspensão de sua exigibilidade. Quando muito, nos casos em que a lei realmente

apresente lacunas, já está disposto hierarquicamente como este conflito deve ser resolvido, nos termos do art. 108 do CTN.

Por hora, sugere-se que se promovam-se discussões de matéria tributária dotadas de maior robustez em relação aos institutos jurídicos abordados, para que se possa, sobretudo, encontrar uma definição mais efetiva de suas normas, características e aplicações, bem como a previsão de eventos que retirem o contribuinte do cenário de naturalidade, primando-se pela busca do equilíbrio entre as partes da relação tributária. Trazer uma nova roupagem para o direito tributário que atenda a uma universalidade contributiva é, sem dúvidas, desafiador, tendo em vista a estrutura majoritariamente positivista e inflexível que permeia o tema. Entretanto, é necessário perceber que a busca do bem-estar social deve ser absoluta prioridade do Estado, tanto na hora de tributar, como na hora de atender aos anseios sociais que cenários mais específicos, como a pandemia, exigem.

É possível que a realidade fática ponha de frente ao Judiciário fato inédito, sobre o qual nada consta na lei tributária, e que autorize a utilização de uma versão adaptada da Teoria do Fato do Príncipe. A depender dos termos, seria muito bem-vinda uma reforma no CTN com o objetivo de atender melhor aos apelos sociais, visando dirimir cenários de crise, fazendo com que o pagamento de tributos não se torne um fardo pesado de mais num cenário de complicada conjuntura política, social, econômica e financeira. É inegável que o momento pandêmico exige mais versatilidade e flexibilidade do ordenamento jurídico como um todo. Contudo, sem que existam os mecanismos corretos para que possam implementar decisões mais sistemáticas, humanizadas e que melhor atendam à implementação e manutenção da dignidade da pessoa humana, ficamos prostrados diante de um cenário de ilegalidade, inseguranças jurídicas e riscos reais à própria democracia.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito Administrativo**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

ARAÚJO, Edmir Netto de. O direito administrativo e sua história. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, 2000. n. 95, p. 147–166. Disponível em:

<<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67460/70070>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Focus - Relatório de Mercado**. Brasília, 2021. Publicação em meio eletrônico. Disponível em:

<<https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20210924.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2021.

BARROS, Alerrandre. Desemprego chega a 14,7% no primeiro trimestre, maior desde 2012. **Agência de Notícias do IBGE**, Brasília, 27 de maio de 2021. Disponível em:

<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30793-desemprego-chega-a-14-7-no-primeiro-trimestre-maior-desde-2012-e-atinge-14-8-milhoes-de-pessoas>>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF:

Presidência da República, 2021. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. Decreto-Lei nº 5.442, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 25 set. 2021.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Brasília, DF:

Presidência da República, 2021. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 1 set. 2021.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos**

Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 out. 2021.

_____. Lei nº 4.870, de 1º de dezembro de 1965. **Dispõe sobre a produção açucareira, a receita do Instituto do Açúcar e do Alcool e sua aplicação, e dá outras providências**.

Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14870.htm>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. Lei nº 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.** Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm>. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 23 set. 2021.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 22 set. 2021.

_____. Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. **Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências.** [Vigência encerrada] Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm>. Acesso em: 22 set. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial nº 1.066.831/DF.** Administrativo e processual civil. Responsabilidade civil do estado. Setor sucroalcooleiro. Fixação de preço abaixo do custo produtivo. Prejuízos. Indenização das diferenças devidas. Precedentes do STF e do STJ. Pedido de redução de honorários advocatícios. Matéria não prequestionada. Súmulas 282 e 356 do STF. Recorrente: União e outro. Recorrido: Os mesmos. Relator: Min. Humberto Martins, 17 nov. 2011. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=18943405&num_registro=200801125766&data=20111123&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **Recurso Especial nº 1.280.218/MG.** Direito civil. Recurso especial. Embargos à execução. 1. Omissão, contradição ou obscuridade. inexistente. Violação do art. 535 do CPC/73. Afastada. 2. Contrato internacional. Legislação aplicável. Eleição. Prazo prescricional. Validade. Violação da ordem pública. não configurada. prescrição. Afastada. 3. Fato do príncipe. Efeitos sobre contratos privados. Inadimplemento. Rompimento do liame objetivo. Restituição das partes ao *status quo ante*. 4. Condição suspensiva expressa. Absoluta impossibilidade jurídica. Reconhecida. Negócio jurídico subordinado. Invalidez. Art. 116 do CC/16. 5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, provido. Recorrente: Banco do Brasil S/A. Recorrido: Edificadora S/A e outros. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 21 jun. 2016. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=63578818&num_registro=201101692797&data=20160812&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 09 set. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça (4ª Turma). **Recurso Especial nº 42.882/SP.** Civil. Proposta para compra de imóvel a prazo. Aceitação. Arras. Superveniência de lamentável plano econômico. Cessação do pagamento das prestações pelos proponentes. Força maior

(factum principis). Efeitos: extinção do vínculo contratual e devolução das parcelas pagas. Inaplicabilidade da Teoria da Imprevisão. Não incidência do disposto no art. 12 da Lei 8.024/90. Ausência de violação dos arts. 1.056 e 1.097, CC. Recurso desacolhido. Recorrente: Construtora Samuel Rubinsky Netto LTDA. Recorrido: Eduardo Nelson de Souza Toledo e outros. Relator: Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, 21 mar. 1995. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&trmo=199400016700&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário nº 571.969/DF**. Recursos extraordinários. Responsabilidade da União por danos causados à concessionária de serviço de transporte aéreo (VARIG S/A). Ruptura do equilíbrio econômico-financeiro do contrato decorrente dos efeitos dos planos “Funaro” e “Cruzado”. Dever de indenizar. Responsabilidade por atos lícitos quando deles decorrerem prejuízos para os particulares em condições de desigualdade com os demais. Observância do princípio da legalidade, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito. Reclamante: União e outro. Reclamado: VARIG S/A - Viação Aérea Rio-Grandense. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 12 mar. 2014. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur277065/false>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 902.910/RJ**. Agravo regimental em recurso extraordinário. Contrato administrativo. Fato do príncipe. Desequilíbrio das condições econômicas do contrato. Responsabilidade da administração. Agravante: Furnas - Centrais Elétricas S/A. Agravado: Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A e outro. Relator: Min. Roberto Barroso, 06 nov. 2018. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur394555/false>>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 59.052/CE**. Crime. Peculato por desvio em proveito alheio. Necessário o convencimento da irregularidade ou ilegalidade da aplicação dos dinheiros públicos, feita pelo servidor, para a caracterização da figura penal. É também imputável como réu de peculato, quem não seja servidor público, desde que haja contribuído ou participado da ação em tese criminosa, de quem o seja; será tido então e em tese como coautor. Se o contrato com a administração foi concluído quando vigentes condições conhecidas do imposto de importação de um bem indispensável a execução de contrato, mas sobreveio nova regulamentação tributária, onerosa e imprevisível, ocorreu "fato do príncipe", o qual legitima a revisão da economia do contrato, quanto as condições primitivas. Averiguação de nulidade ou anulabilidade de contrato administrativo não encontra via própria na ação penal por peculato. Recurso de "habeas corpus" que se prove, em parte, para conceder a ordem por inépcia da denúncia. Reclamantes: Fernando Ballalai Alves Júnior e Outros. Reclamado: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Relator: Min. Clóvis Ramallete, 08 set. 1981. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur123738/false>>. Acesso em: 12 set. 2021.

BRITO, Alexandre. Covid-19: há um ano, OMS declarava pandemia. **Agência Brasil**, Brasília, 11 de mar. de 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-03/covid-19-ha-um-ano-oms-declarava-pandemia>>. Acesso em: 06 set. 2021.

CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. V. 1. 10ª ed. Coimbra: Almedina, 2010.

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário**: três modos de pensar a tributação, elementos para uma teoria sistemática do direito tributário. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CRETILLA JÚNIOR, José. Teoria do Fato do Príncipe. **Revista de Direito Administrativo**, 1964. n. 75, p. 23–30. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/25735/24589>>. Acesso em: 20 set. 2021.

CURITIBA. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Procedimento Comum nº 5041671-17.2020.4.04.7000**. Autor: Services Assessoria e Cobranças LTDA. Réu: União. Coator: 2ª Vara Federal de Curitiba. Juiza: Gisele Lemke e outros. Curitiba, 28 maio 2021. Disponível em: <<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20032611524789000000202806008>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ESTORNINHO, Maria João. **Curso de Direito dos Contratos Públicos** – por uma contratação pública sustentável. Coimbra: Almedina, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008. GOIÁS. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Procedimento Comum Cível nº 1016660-71.2020.4.01.3400**. Autor: Services Assessoria e Cobranças – EIRELI. Réu: União. Coator: 21ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Juiz: Rolando Valcir Spanholo. Brasília, 26 mar. 2020. Disponível em: <<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20032611524789000000202806008>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

GOMES, Orlando. **Contratos**. 26 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14ª ed. São Paulo: Dialética. 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Portaria MF N° 12, de 20 de janeiro de 2012. **Prorroga o prazo para pagamento de tributos federais, inclusive quando objeto de parcelamento, e suspende o prazo para a prática de atos processuais no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), na situação que especifica.** Brasília, DF: Normas, 2021. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=37244&visao=anotado>>. Acesso em: 22 set. 2021.

PIB cai 4,1% em 2020 e fecha o ano em R\$ 7,4 trilhões. **Agência de Notícias do IBGE**, Brasília, 03 de mar. de 2021. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30165-pib-cai-4-1-em-2020-e-fecha-o-ano-em-r-7-4-trilhoes#:~:text=O%20PIB%20totalizou%20R%24%207,menor%20taxa%20da%20s%C3%A9rie%20hist%C3%B3rica>>. Acesso em: 12 set. 2021.

RODRIGUES, Léo. CNC aponta fechamento de 75 mil lojas em 2020. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 01 de mar. de 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/cnc-aponta-fechamento-de-75-mil-lojas-em-2020>>. Acesso em: 20 set. 2021.

ROMAR, Carla Teresa Martins. **Direito do Trabalho Esquematizado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SARAIVA, Renato. **Processo do Trabalho**. 14. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2018.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Código Tributário Nacional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

TÁCITO, Caio. Presença Norte-americana no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 1977. n. 129, p. 21–33. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42480/41199>>. Acesso em: 11 set. 2021.

TAVARES, Alexandre Macedo. **Fundamentos de Direito Tributário**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.