



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

MEDIDA CAUTELAR MONOCRÁTICA

PROCESSO TC n° 2052540-0

RELATOR: Conselheiro Carlos Porto

ÓRGÃO: Prefeitura da Cidade do Recife

INTERESSADOS: Geraldo Júlio de Melo Filho (Prefeito) José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira (Secretário de Finanças da Prefeitura do Recife)

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO INTERNA N° 006/2020 ENCAMINHADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS - MPCO, com pedido de Medida Cautelar para determinar que a Prefeitura do Recife se abstenha de realizar quaisquer atos de execução da Lei Municipal n° 18.693, de 24 de março de 2020, que trata de antecipação de recebimento do IPTU de competência do exercício de 2021 (PETCE 13.119/2020)

Trata-se de análise de Representação Interna n° 006/2020, com pedido de Medida Cautelar, protocolada neste Tribunal em (PETCE N°13.119/2020), encaminhada pelo Ministério Público de Contas, órgão especial previsto no art. 130 da CRFB/1988, por conduto de sua Procuradora-Geral e do Procurador subscritor da solicitação cautelar, em face do Prefeito do Município do Recife, Sr. Geraldo Júlio de Mello Filho, e do seu Secretário de Finanças, Sr. José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira, para que se abstenham de realizar quaisquer atos de execução da Lei Municipal n.º 18.693, de 24 de março de 2020 , conforme fundamentos fáticos e jurídicos que se colaciona abaixo, *litteris*:

1. DOS FATOS

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) em virtude do surto de COVID-19, doença causada por um novo patógeno (SARS-CoV-2) da família viral Coronavírus, comumente



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

associada a infecções respiratórias em seres humanos. A rápida disseminação do vírus por mais de 100 países - no Brasil, o primeiro caso foi registrado em 25 de fevereiro - fez com que a OMS, em 12 de março, afirmasse haver uma pandemia global de COVID-19, alertando todas as nações a adotarem mecanismos de resposta.

Desde então, no Brasil, em todos os níveis da Federação, têm sido adotadas medidas de isolamento social, bem como realizados investimentos emergenciais na área da saúde, com vistas a evitar o crescimento exponencial do número de casos e o colapso dos sistemas público e privado de saúde.

Em Pernambuco, foram implementadas medidas como a suspensão de eventos de qualquer natureza com público, do transporte coletivo intermunicipal de passageiros e do funcionamento de estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, ressalvados os considerados essenciais (Decreto Estadual n.º 48.809/2020). Também foi determinada a requisição administrativa de bens imóveis, benfeitorias e equipamentos (Decreto Estadual n.º 48.831/2020), o fechamento temporário de shopping centers e similares e a restrição da frequência das praias do litoral pernambucano (Decreto Estadual n.º 48.831/2020).

Em 24 de março, a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco reconheceu, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar n.º 101/2000 - notadamente para dispensar o atingimento dos resultados fiscais, a limitação de empenho prevista no art. 9º da Lei e as restrições relativas às despesas de pessoal -, a ocorrência do estado de calamidade pública no âmbito do Estado de Pernambuco e do Município do Recife, com vistas à prevenção e ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 (Decretos Legislativos n.º 09 e 10/2020).

Nesse contexto, por iniciativa do Prefeito do Município do Recife (PLE n.º 08/2020), foi instituído nessa municipalidade o "Programa Emergencial de Antecipação do Pagamento do IPTU e da TRSD referentes ao exercício de 2021", veiculado por meio da Lei Municipal n.º 18.693/2020. Segundo a justificativa apresentada, a necessidade de intervenção do Poder Público para redução dos impactos sociais e econômicos provocados pela disseminação do vírus e a iminente queda na arrecadação de receitas dos tributos municipais exigiria a adoção de ações para a compensação das receitas frustradas, como forma de minimizar os efeitos nocivos do desequilíbrio financeiro.

A Lei Municipal n.º 18.693/2020 possibilita aos contribuintes do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD) anteciparem o recolhimento relativo ao exercício financeiro de 2021, tendo como incentivo uma redução de 15% no valor total dos tributos. Trata-se de lei sucinta, cujos os



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

únicos cinco artigos são abaixo transcritos (grifou-se):

“Art. 1º Fica instituído o Programa Emergencial de Antecipação do Pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD), relativos ao exercício de 2021.

Art. 2º Aos contribuintes do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD), relativos ao lançamento do exercício 2021, será oferecida a possibilidade de antecipar o pagamento integral até 30 de junho de 2020.

§ 1º Os valores de IPTU e de TRSD a serem recolhidos antecipadamente corresponderão aos mesmos valores de IPTU e TRSD lançados em 2020, sem descontos, aplicando-se, sobre esses valores, um redutor de 15% (quinze por cento).

§ 2º A apuração e recolhimento do IPTU e da TRSD antecipadamente, na forma deste artigo, serão realizados por homologação da autoridade fazendária, conforme regulamento.

§ 3º Os recolhimentos antecipados realizados na forma deste artigo darão quitação integral ao contribuinte em relação ao IPTU e à TRSD de 2021.

Art. 3º Os prazos previstos nesta lei poderão ser prorrogados pelo Poder Executivo, caso perdure a situação emergencial que deu origem ao presente programa.

Art. 4º Não se aplica o disposto no art. 3º da Lei 16.607/2000 aos contribuintes que efetuarem o pagamento na forma do art. 2º desta Lei, exclusivamente para efeito da quitação integral dos lançamentos do exercício de 2021.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A Lei Municipal n.º 18.693/2020 foi publicada em 24 de março de 2020 (edição extra do Diário Oficial do Recife). Imediatamente, o Ministério Público de Contas de Pernambuco, por meio do Ofício TCMPCO-PPR n.º 058/2020 (**doc. 01**), requisitou ao Procurador-Geral do Município do Recife esclarecimentos acerca da regularidade da norma. Em resposta, a procuradoria jurídica municipal encaminhou o Ofício GAB/PGM n.º 156/2020 (**doc. 02**), defendendo a higidez do regramento e a importância do ingresso dos recursos nele disciplinados para assegurar o custeio dos gastos extraordinários com a saúde do cidadão recifense.

Ocorre que, conforme será demonstrado a seguir, o diploma padece de graves vícios de inconstitucionalidade, uma vez que o recolhimento de IPTU e de TRSD antes da verificação dos respectivos fatos geradores: (1) afronta normas gerais de Direito Financeiro (LC 101/2000, art. 37, I) e Tributário (CTN, art. 113, § 1º), em



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

violação à competência legislativa que a Constituição da República atribui à União para legislar sobre a matéria (art. 24, I e §§ 1º a 3º, e art. 165, § 9º); (2) viola os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade (art. 37, I, e art. 70); (3) agride o princípio constitucional da não afetação, que veda aos entes federados a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (art. 167, IV).

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 DA VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Os tributos municipais da capital pernambucana são regidos pela Lei Municipal n.º 15.563/1991, que institui o Código Tributário do Município do Recife. Segundo o art. 14, *caput*, do Código, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) tem como fato gerador *"a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana ou urbanizável do Município, independentemente de sua forma, estrutura ou destinação"*.

A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD), por sua vez, está disciplinada no art. 62, *caput*, tendo como fato gerador *"a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços municipais divisíveis de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos domiciliares, prestados aos usuários ou postos à sua disposição"*. O lançamento da TRSD é anual, podendo ser feito isoladamente ou em conjunto com o IPTU.

Por expressa disposição legal, tanto o fato gerador do IPTU como o fato gerador da TRSD reputam-se ocorridos em 1º de janeiro de cada ano (CTM, arts. 16, *caput*, e 66, § 1º). É somente após a ocorrência do fato gerador que surge a obrigação tributária (CTN, art. 113, § 1º), sendo inadmissível que o crédito tributário seja constituído, e o tributo, recolhido, antes mesmo da configuração do fato impositivo.

A recém-editada Lei Municipal n.º 15.563/1991, ao facultar aos contribuintes do IPTU e da TRSD o recolhimento antecipado, até 30 de junho de 2020, dos tributos relativos ao exercício de 2021, oferecendo-lhes como incentivo um expressivo desconto de 15% sobre o valor devido, realiza uma manobra vedada pelo art. 37, I, da LC n.º 101/2000, consistente na *"captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido"*, equiparada a uma operação de crédito.

Para limitar o endividamento dos entes públicos, o legislador complementar cuidou de submeter a contratação de operações de crédito a um regramento bastante restritivo, impondo a observância



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

de requisitos, estipulando procedimentos e determinando vedações. O art. 37, I, da LRF equipara à operação de crédito a antecipação da receita de tributo cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, **vedando por completo - e não apenas restringindo ou condicionando** - a realização desse tipo de operação, haja vista sua lesividade

É verdade que o artigo dispõe que a vedação se dá sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da CRFB/1988, segundo o qual "a lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido".

Assim, não se insere na vedação prevista no art. 37, I, da LRF o pagamento antecipado de tributo nos casos de substituição tributária progressiva. Frise-se, contudo, que **o IPTU e a TRSD não são tributos compatíveis com tal sistemática**, que se destina especificamente a impostos e contribuições incidentes em cadeias multifásicas de produção e circulação de bens, a exemplo do ICMS. Nesses casos, **pessoas** ocupantes de posições posteriores na cadeia **são substituídas**, no dever de pagar tributo, por aquelas que ocupam posições anteriores na mesma cadeia.

Os cidadãos que efetuam o pagamento de IPTU e TRSD, entretanto, não o fazem na condição de responsáveis tributários, mas de contribuintes, possuindo relação pessoal e direta com a situação que constitui o fato gerador (CTN, art. 121, I). A apuração e o recolhimento de IPTU e TRSD antes da ocorrência de seus respectivos fatos geradores não configura substituição tributária progressiva, mas, sim, **operação de crédito mediante antecipação de receita tributária, expressamente vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal**.

A crise causada pela pandemia de COVID-19, cuja gravidade demanda do Poder Público não apenas investimentos urgentes na área de saúde, mas também ações e políticas socioeconômicas que assegurem a dignidade humana e o mínimo existencial, sem dúvida alguma extenuará os cofres públicos, sobretudo no cenário de recessão econômica que se delinea a cada dia, com palpável frustração na arrecadação de receitas tributárias. Poder-se-ia, então, alegar que essa realidade excepcional justificaria a flexibilização da vedação imposta pelo art. 37, I, da LRF, como forma de remover os "entraves legais" à obtenção de recursos pelo Município.

Decerto, **o apelo humano não pode ser ignorado pelo gestor público, devendo ser considerado no processo de tomada de decisões, mas é preciso ter em mente que a regra em questão não cuida de mera formalidade legal**. A vedação existe para manter em um patamar controlável o nível de endividamento do ente público. A violação da



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

regra é tão grave que o Decreto-Lei n.º 201/1967 tipifica como crime de responsabilidade do Prefeito "*captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido*" (art. 1º, XXI), aspecto que será detalhado no item 2.4.

No caso concreto, tem-se como **agravante a circunstância de a antecipação pretendida envolver receitas tributárias do exercício financeiro seguinte, com notório comprometimento da administração do período futuro**. Destaque-se, inclusive, que o Sr. Geraldo Júlio de Mello Filho encontra-se em seu último ano de mandato, o que torna a operação ainda mais questionável, por retirar do próximo Prefeito eleito a disponibilidade de uma significativa parcela de recursos, colocando-o em situação de extrema dificuldade para lidar com a recessão econômica que ora se inicia e que certamente se estenderá para além de 2020.

Nos esclarecimentos prestados através do Ofício GAB/PGM n.º 156/2020, a Administração Municipal sustenta que "*a espécie adotada não se caracteriza como tributo*", porquanto lhe faltaria a compulsoriedade exigida pelo art. 3º do CTN, já que o pagamento antecipado é uma faculdade conferida ao contribuinte. Afirma-se, ainda, tratar-se do instituto da compensação, descrevendo-a nos seguintes termos:

"De ver que há uma indubitável espontaneidade no seu recolhimento antecipado pelo cidadão (contribuinte) em favor do erário municipal, não há ainda o crédito tributário nem o correlato débito tributário, sendo indevido por inexistir a sua causa jurídica, que permita ingressar sem a obrigação de reconhecer a existência desse crédito do respectivo cidadão, persistindo, assim, a obrigação do Município de restituir sob pena de se caracterizar o enriquecimento sem causa da Administração. Nesse diapasão, a Lei nº 18.693/2020 só veio a conferir o direito ao depositante (ante a voluntariedade do seu depósito, nos termos da lei) de haver a imputação em face do pagamento do crédito tributário (IPTU e TRSD), exercício 2021, a ser constituído por lançamento em janeiro de 2021.

É comum, ao longo do exercício financeiro, a Secretaria de Finanças efetivar compensações de restituições devidas a contribuintes pagas em exercícios anteriores. Da mesma forma, é isso que ocorrerá em 2021, com apenas uma segurança maior para o contribuinte voluntário que exerceu a opção".

Com redobrada vênua, a tese defendida pelo órgão jurídico municipal não se coaduna com os princípios básicos norteadores do Direito Tributário. Ora, o IPTU e a TRSD são exações revestidas de todos os requisitos necessários ao seu enquadramento como tributo. Ocorrido o fato gerador e constituído o crédito tributário, não



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

existe nenhuma facultatividade no pagamento do IPTU e da TRSD. A facultatividade oferecida pela Lei Municipal n.º 18.693/2020 diz respeito tão somente ao momento do pagamento desses tributos, possibilitando que os contribuintes optem por pagá-los antecipadamente.

A própria Administração Municipal reconhece a inexistência de crédito tributário de IPTU e de TRSD relativos ao exercício de 2021. Contudo, não conclui pela impossibilidade de recolhimento antecipado desses tributos cujo fato gerador sequer ocorreu, classificando a situação como uma hipótese de compensação, quando se trata, reconhecidamente, de clara operação de crédito. No caso concreto, não apenas uma operação de crédito vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mas extremamente desvantajosa ao Erário municipal, conforme será demonstrado no item 2.2, a seguir.

Este órgão ministerial reconhece a necessidade de os gestores públicos envidarem os mais diversos esforços na captação de recursos para fazer frente ao expressivo volume de despesas que a calamidade de saúde pública que assola o País impõe ao Poder Público. Todavia, não se pode descurar de que a adoção das medidas protetivas atuais têm em mente a superação da crise. Há que se resguardar o direito de toda a sociedade ao futuro e à equidade dos futuros orçamentos, notadamente numa cidade como Recife, em que o IPTU representa parcela importante de sua arrecadação.

Ingressos outros de receitas devem ser buscados dentro das possibilidades ofertadas pelo ordenamento jurídico, a exemplo, aliás, do que fez recentemente o próprio Município do Recife, através da Lei Municipal n.º 18.703/2020, publicada nesta data na Imprensa Oficial. Tal diploma legal concede desconto de 10% aos contribuintes do IPTU/2020, e da taxa de lixo, que desistirem do pagamento parcelado, viabilizando, assim, um aporte de recursos imediato ao erário municipal para o custeio das despesas emergenciais que se impõem, sem malferição das regras fiscais em vigor no país, ainda que no atual contexto de calamidade pública.

2.2. DA INAPLICABILIDADE DA DECISÃO PROFERIDA PELO STF NA ADI 6.357/DF E DA FALTA DE ECONOMICIDADE DA ANTECIPAÇÃO DE RECEITA EQUIPARADA A OPERAÇÃO DE CRÉDITO

A ADI 6.357 foi ajuizada pelo Presidente da República com o objetivo de conferir interpretação conforme a Constituição aos arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao art. 114, caput, *in fine*, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020).

Segundo o Requerente, a aplicação das mencionadas restrições



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

"sem considerar a excepcionalidade do atual estado de pandemia de Covid-19, violaria a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), a garantia do direito à saúde (arts. 6º, caput, e 196, CF), os valores sociais do trabalho e a garantia da ordem econômica (arts. 1º, inciso I, 6º, caput, 170, caput, e 193)".

Ainda no entendimento defendido na inicial, as limitações constantes dos mencionados dispositivos *"seriam aquelas destinadas à execução de políticas públicas ordinárias e regulares, que, em razão da sua potencial previsibilidade, seriam passíveis de adequação às leis orçamentárias"*, e que, apesar de o art. 65 da LRF prever a relativização parcial das demandas de adequação orçamentárias previstas na LRF, tal flexibilização não seria suficiente para garantir a celeridade decisória exigida pelo cenário vigente.

Na ação, o pedido cautelar formulado é o de que se confira interpretação conforme a Constituição aos dispositivos mencionados, de modo a afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerada pela disseminação da Covid-19.

Percebe-se claramente que o pedido formulado e, portanto, a medida ao final concedida, **não abrangem o art. 37, I, da LRF** - principal dispositivo normativo cuja violação pelo Município do Recife se discute nesta representação. Na ADI, a discussão é sobre realização de despesas emergenciais sem obediência a certas regras da LRF, não analisando os requisitos para realização de operações de crédito ou equiparadas.

É verdade que se poderia invocar que, na gestão das finanças, a obtenção de receitas e o dispêndio de recursos têm exatamente a mesma importância, raciocínio que levou, por exemplo, a doutrina a considerar que benefícios fiscais, por reduzirem receitas, são verdadeiros gastos tributários.

Não obstante, mesmo em tempos de calamidade pública, o fenômeno financeiro deve continuar a respeitar os princípios da economicidade e eficiência, de forma que, mesmo com a decisão, obviamente não é afastada a necessidade de observância da compatibilidade de valores contratados com os de mercado, respeitado o fato de que as condições atuais de mercado são bem diferentes das condições de normalidade.

O raciocínio é igualmente aplicável à necessidade de avaliar a vantajosidade econômica de obtenção de certa receita tributária antecipadamente, conduta legalmente equiparada a uma operação de crédito. Mesmo que se suponha que a situação de emergência justifica o afastamento da incidência do art. 37, I, da LRF - o que não foi afirmado pelo STF e aqui se admite a título argumentativo -



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

deve-se questionar a razoabilidade dos custos que a conduta legalmente equiparada a operação de crédito vai gerar para os cofres públicos.

A primeira alegação que se deve afastar por completo é a de que o percentual adicional de desconto de 5% equivale à *"estimativa da inflação no período compreendido entre a data do depósito voluntário e a data da compensação tributária em fevereiro de 2021"*. De pronto, é de fácil percepção o primeiro equívoco da afirmativa, pois na mais recente edição do boletim Focus, relativo à última semana do mês de abril de 2020, a previsão de inflação do mercado é de apenas 2,94% ao ano. Já a taxa Selic - taxa básica de juros da economia e que remunera parte dos títulos emitidos pela União - encontra-se, na data da elaboração desta representação, em 3,75% ao ano.

O segundo equívoco constante da manifestação do Município reside no fato de que a taxa de juros anuais da operação não é de 5% por dois motivos que passam a ser analisados.

Em primeiro lugar, os juros incidentes na operação proposta são, na realidade, equivalentes ao valor que, somado ao montante a ser pago até 30 de junho de 2020 (85% do valor integral do IPTU/2020, sem descontos), atingiria o valor que deveria ser pago até o dia 10 de fevereiro de 2021, caso o benefício proposto não existisse (90% do valor cheio do IPTU, já considerado o desconto de 10% aplicável aos que recolhem o tributo até esta data). Fazendo os cálculos, a taxa de juros assim cobrada seria de 5,88%.

Em segundo lugar, para efeitos de comparação com a taxa SELIC, a taxa assim apurada deve ser anualizada, pois, no caso sob análise, ela transcorreria durante o período de compreendido entre 30 de junho de 2020 (data para pagamento do IPTU com o desconto proposto pelo Município) e o dia 10 de fevereiro de 2021 (prazo legal para pagamento do IPTU/2021, com seu tradicional desconto de 10%). Assim, realizando os cálculos, para o período de 7 meses e 10 dias, chega-se à elevada taxa de **juros de 9,80%** ao ano.

Neste ponto, torna-se interessante fazer uma simples comparação. Na data em que está sendo elaborada esta representação (31/03/2020), o investidor avesso a risco que quiser aplicar seus recursos no investimento de menor risco no Brasil (qual seja, títulos do governo federal) e desejar rendimentos prefixados - como acaba se configurando a operação de crédito aventada pelo Município do Recife - terá como opção de mais curto prazo o título "TESOURO PREFIXADO 2023". Tal título é remunerado com a taxa de juros de 5,41% ao ano. Atenção: essa não é uma previsão de inflação! É a taxa de juros da operação, composta pela soma da recomposição inflacionária com os juros reais da operação.

Se é verdade que os títulos emitidos pelo governo federal



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

configuram o mais seguro investimento existente no Brasil, com a proposta do Município do Recife, essa afirmativa está prestes a ser superada. Por mais seguro que seja o título federal, ainda há um pequeno risco envolvido, como a possibilidade de moratória ou o simples calote estatal - riscos que tradicionalmente se têm por ínfimos, mas não nulos (vide a Argentina e outros que adotaram tais medidas).

Não obstante, o risco atual cresce vertiginosamente com os extraordinários e vultosos gastos que o Governo Federal corretamente está realizando no combate à pandemia; situação que pode comprometer o adimplemento governamental quanto a seus títulos. Na proposta do Município do Recife, tem-se um raríssimo caso de investimento de "risco zero", pois o fato gerador do IPTU/2021 tem data marcada para ocorrer, o dia 1º de janeiro de 2021, de forma que o aperfeiçoamento de todo o ciclo não é sujeito a uma condição (evento futuro e incerto), mas sim a um termo (evento futuro e certo).

Em suma, se a lógica do mercado é a de oferecer aos investidores uma expectativa de rendimentos inversamente proporcional ao risco assumido, o Município do Recife, ao oferecer a risco zero um investimento com taxa de juros de quase o dobro do agora segundo mais seguro investimento do mercado, tende a gerar iniludível dano aos cofres públicos.

Este é mais um dos motivos que leva o Ministério Público de Contas a requerer a suspensão dos efeitos da medida ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

2.3. DAS INCONSTITUCIONALIDADES DA LEI MUNICIPAL N.º 18.693/2020

Por tudo o que foi exposto, fica claro que a Lei Municipal 18.693/2020 padece de vários vícios de inconstitucionalidade, conforme se passa a sintetizar.

2.3.1 Agressão à reserva constitucional de competência legislativa da União

A Lei Municipal n° 18.693/2020 conflita frontalmente com a vedação constante do art. 37, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como é comezinho em Direito, o conflito entre normas editadas por entes federados diversos não é resolvido pelo critério da hierarquia entre tais normas (não se trata de questão de legalidade), pois não há hierarquia entre entes federados. O



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

conflito tem sede constitucional e se resolve verificando a quem a Constituição atribui competência para legislar sobre a matéria.

Quanto a este aspecto, é preciso trazer a lume o art. 24, I, e seus parágrafos, da CRFB/88. O dispositivo insere o Direito Financeiro entre as matérias sujeitas à competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal. Nesta seara, compete à União legislar sobre as normas gerais, e aos entes subnacionais, suplementar a legislação federal no que couber, sem, obviamente, contrariar as normas gerais editadas pela União, sob pena de ferirem os mencionados dispositivos constitucionais e, por conseguinte, incidirem em inconstitucionalidade.

Mais especificamente, o art. 165, § 9º, da Magna Carta atribui à lei complementar (obviamente nacional, editada pela União, pois se trata de norma geral) a disciplina de diversas matérias, dentre elas *"estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta"*.

Como já analisado, a norma geral nacional mais diretamente atingida pela Lei Municipal n.º 18.693/2020 é o art. 37 da LC 101/2000, que nitidamente estipula norma de gestão financeira e patrimonial da administração pública. Resta claramente configurada a agressão à competência da União para legislar sobre a matéria e, por conseguinte, a inconstitucionalidade perpetrada pela mencionada Lei Municipal.

2.3.2 Agressão aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência

No item 2.2, é demonstrado que a operação pretendida pelo Município do Recife - expressamente equiparada a operação de crédito pelo art. 37, I da LRF -, é antieconômica, gerando uma vantagem desproporcional para os contribuintes que optarem pela sistemática.

Como decorrência, têm-se por também violados os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, estando configurada a inconstitucionalidade material da Lei Municipal n.º 18.693/2020.

2.3.3 Agressão ao princípio constitucional que veda a vinculação da receita de impostos

A ementa da Lei Municipal n.º 18.693/2020 afirma que a norma



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

"Institui o Programa Emergencial de Antecipação do Pagamento do IPTU e da TRSD referentes ao exercício de 2021".

Apesar de o texto da Lei não ser explícito sobre em que constitui tal programa, a justificativa que acompanhou o Projeto de Lei do qual se originou a Lei Municipal 18.693/2020 (PLE n.º 08/2020) é expressa no sentido de que seu objetivo é o de carrear aos cofres públicos recursos destinados ao enfrentamento da disseminação e impactos da COVID-19 no âmbito do Município do Recife. A vinculação das receitas ao nobre objetivo também fica clara nos esclarecimentos prestados pelo Município do Recife no Ofício GAB/PGM n.º 156/2020.

Assim, tem-se por notória a agressão ao princípio da não afetação, previsto no art. 167, IV, da Constituição Federal, que veda aos entes federados *"a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa"*, com algumas exceções que não se aplicam ao caso sob exame.

Neste ponto, digno de nota que a exceção autorizativa da *"destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde"*, prevista no mesmo dispositivo, é somente aquela determinada pelo art. 198, § 2º, da Constituição, como também deixa claro a norma. Ou seja, a vinculação permitida é somente aquela exigência de um mínimo constitucional de aplicação de recursos com despesas com saúde, o que não tem correlação com o caso em questão.

2.4. DA NÃO CONFIGURAÇÃO DE EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO OU "ESPÉCIE HÍBRIDA"

De acordo com a sistemática instituída pela Lei Municipal n.º 18.693/2020, os valores recolhidos pelos contribuintes aderentes serão utilizados para quitar uma obrigação tributária futura, a surgir com a ocorrência dos fatos geradores do IPTU e da TRSD, no dia 1º de janeiro de 2021. Tal sistemática caracteriza verdadeiro empréstimo do contribuinte ao Poder Público, sendo tecnicamente escorreita a equiparação a operação de crédito realizada pelo art. 37, I, da LRF.

Some-se a isso a informação de que a situação fática que justificou a edição da Lei foi uma calamidade pública já reconhecida pelo Congresso Nacional, pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco e vários outros órgãos legiferantes espalhados pelo País.

Leve-se também em consideração o fato de que a calamidade pública é uma das situações excepcionais autorizadas para que a União, mediante lei complementar, institua empréstimos compulsórios



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

(CRFB, art. 148, I). Chega-se a uma conjunção de fatores que, numa análise mais apressada, poderia levar o intérprete a equivocadamente enquadrar a sistemática em análise no instituto do empréstimo compulsório. Contudo, há que se afastar tal possibilidade de enquadramento.

Em primeiro lugar, mesmo em casos de calamidade pública - como o que se vivencia, os empréstimos compulsórios somente podem ser instituídos pela União, jamais pelos entes subnacionais, sem que exista qualquer exceção prevista no Sistema Tributário Nacional.

Claro que não é cabível o argumento da "carta branca", segundo o qual "a pandemia autorizaria quase tudo". Recorde-se, nesse sentido, que as situações que autorizam a instituição de empréstimo compulsório são sempre graves e excepcionais (calamidade pública, guerra externa ou sua iminência e investimento urgente e de relevante interesse nacional). Ou seja, o empréstimo compulsório é o tributo das crises, e, mesmo criando-o assim, o legislador constituinte o reservou à União Federal.

A Constituição disciplina um "sistema constitucional de crises", não se podendo aceitar que a Administração crie um "sistema constitucional paralelo das supercrises".

Mesmo que se admitisse essa constitucionalidade paralela - suposição que nem o tradicional amor ao debate deveria permitir -, a sistemática instituída não seria compulsória. Estar-se-ia a tratar de um empréstimo sem compulsoriedade, ou seja, simplesmente de um empréstimo, **mera operação de crédito, como, repise-se, reconhece com absoluta propriedade o art. 37, I, da LRF.**

Não há que se falar sequer em figura tributária híbrida, pois o Sistema Tributário Nacional tem suas regras atributivas de competência rigidamente estabelecidas na Constituição Federal, que somente admite como espécies tributárias os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais (sociais, CIDE, corporativas e de iluminação pública). Qualquer engenhosidade que venha a tentar criar outra espécie de tributo, ou tributo de competência alheia, não é, com renovada vênia, hibridismo; é clara inconstitucionalidade.

Em suma, e pecando pela redundância, a situação configura uma sistemática equiparada a operação de crédito plenamente vedada pelo art. 37, I, da LRF.

3. DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

A concessão de medida cautelar é providência essencial para preservar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos do Recife, notadamente para assegurar a autoridade da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja obediência deve ser resguardada pelos Tribunais de Contas (art. 59 da LRF).

O *fumus boni iuris* reside na clara afronta entre a antecipação de receita tributária viabilizada pela Lei Municipal nº 18.693/2020 e os ditames do art. 37, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em prejuízo à higidez do erário municipal para suportar, no exercício vindouro, à míngua de sua principal fonte de receita própria, os efeitos da recessão econômica que já se iniciou.

E o *periculum in mora* resta evidenciado diante da possibilidade de, durante o processamento da vertente demanda no âmbito dessa Corte de Contas, sem a adoção da medida de urgência que ora se postula, os recursos pertinentes ao IPTU/2021 virem a ser efetivamente arrecadados e gastos pela Prefeitura do Recife, findando inócuo eventual e futuro provimento no sentido da impossibilidade de sua antecipação, por afronta aos ditames legais e constitucionais.

Portanto, tendo em mira que está previsto para amanhã: 01.04.2020 o início do prazo para pagamento voluntário pelos contribuintes do IPTU/2021, bem como da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares/2021, urge a concessão de medida cautelar, em caráter urgentíssimo, de modo a determinar ao Exmo. Sr. Prefeito da Cidade do Recife, bem como ao Exmo. Sr. Secretário de Finanças que se abstenham de conferir execução à Lei Municipal n.º 18.693/2020, eximindo-se de conferir uso aos recursos eventualmente depositados pelos contribuintes nos cofres municipais a título de IPTU e TRSD/2021.

4. DO PEDIDO

Ante o exposto, **considerando** que a Lei Municipal n.º 18.693/2020, ao possibilitar aos contribuintes recifenses o recolhimento antecipado do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD) relativos ao exercício financeiro de 2021, instituiu uma verdadeira operação de crédito expressamente vedada pelo art. 37, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, privando o ente municipal, no exercício vindouro, de sua principal fonte de receita própria; **considerando** que a antecipação prevista na referida lei municipal não se enquadra nas hipóteses de substituição tributária progressiva autorizada no art. 150, §7º, da CRFB; **considerando** que a gravidade da captação de recursos tributários antes da ocorrência do respectivo fato gerador fez o



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

legislador, em 2000, incluir a conduta no rol dos crimes de responsabilidade definidos no Decreto-Lei nº 201/67, conforme art. 1º, inciso XXI; **considerando** que a recente decisão do STF, exarada nos autos da ADI 6.357/DF, não flexibilizou o comando inserto no art. 37, I, da LRF, tratando da realização de despesas emergenciais sem obediência a certas regras fiscais, sem qualquer exame acerca dos requisitos para realização de operações de crédito ou equiparadas; **considerando** que a antecipação de receita tributária viabilizada pela norma legal em lume se revela antieconômica para os cofres municipais, gerando uma vantagem desproporcional para os contribuintes que optarem pela sistemática; **considerando** os vícios de inconstitucionalidade que tismam a Lei Municipal nº 18.693/2020, por afronta à competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais de Direito Financeiro, aos postulados da economicidade, da eficiência e da não afetação da receita de impostos; **considerando** que está previsto para amanhã: 01.04.2020 o início do prazo para pagamento voluntário pelos contribuintes do IPTU/2021, bem como da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares/2021; considerando a necessidade de intervenção cautelar dessa Corte de Contas, de modo a obstar o uso indevido, no presente exercício financeiro, de recursos tributários afeitos a fato gerador ainda não ocorrido; e considerando, por fim, a concorrência do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, requer o Ministério Público de Contas:

a) a imediata e urgente concessão de medida cautelar, sem audiência dos Interessados, de modo a determinar ao Exmo. Sr. Prefeito da Cidade do Recife, bem como ao Exmo. Sr. Secretário de Finanças que se abstenham de conferir execução à Lei Municipal n.º 18.693/2020, eximindo-se de conferir uso aos recursos eventualmente depositados pelos contribuintes nos cofres municipais a título de IPTU e TRSD/2021; e

b) após oitiva dos Interessados e homologação da medida cautelar, que seja formalizado processo de Auditoria Especial para aferir a regularidade da sistemática da antecipação de pagamento do IPTU e do TRSD/2021 instituídos pela Lei Municipal nº 18.693/2020.

Nestes Termos.
Pedem deferimento.

Recife, 31 de março de 2020.

Ricardo Alexandre de Almeida Santos
Procurador do Ministério Público de Contas

Germana Galvão Cavalcanti Laureano
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

Passo a decidir.

Analisando o teor da representação do MPCO n.º 06/2020, registram-se abaixo, em apertada síntese, as graves irregularidades dispostas na Lei Municipal n.º 18.693/2020:

a) violação ao art. 37, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a Lei Municipal n.º 18.693/2020 **constituiu-se em operação de crédito**, ao possibilitar aos contribuintes recifenses o recolhimento antecipado do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD) relativos ao exercício financeiro de 2021, privando o ente municipal, no exercício vindouro, de sua principal fonte de receita própria. Ressalta-se que a recente decisão do STF, exarada nos autos da ADI 6.357/DF, não flexibilizou o comando inserto no art. 37, I, da LRF, tratando da realização de despesas emergenciais sem obediência a certas regras fiscais, sem qualquer exame acerca dos requisitos para realização de operações de crédito ou equiparadas;

b) transgressão ao art. 148, I, da Constituição Federal, posto que mesmo em casos de calamidade pública - situação atual do país, os empréstimos compulsórios, que não é o caso em comento, mas, ainda que assim seja considerado, somente podem ser instituídos pela União, jamais pelos entes subnacionais, sem que exista qualquer exceção prevista no Sistema Tributário Nacional. Repise-se que *"mesmo que se admitisse essa constitucionalidade paralela - suposição que nem o tradicional amor ao debate deveria permitir -, a sistemática instituída não seria compulsória. Estar-se-ia a tratar de um empréstimo sem compulsoriedade, ou seja, simplesmente de um empréstimo, mera operação de crédito, como, repise-se, reconhece com absoluta propriedade o art. 37, I, da LRF."*

b) infringência ao art. 150, §7º, da Constituição Federal, tendo em vista que a antecipação prevista na referida lei municipal não se enquadra nas hipóteses de substituição tributária progressiva;

c) transgressão ao Princípio da Economicidade e da



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

Eficiência, considerando que a antecipação de receita tributária viabilizada pela norma legal em comento se revela antieconômica para os cofres municipais, gerando uma vantagem desproporcional para os contribuintes que optarem pela sistemática;

d) ocorrência de vícios de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 18.693/2020, por afronta à competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais de Direito Financeiro, aos postulados da economicidade, da eficiência e da não afetação da receita de impostos, conforme descrito no item 2.3 da representação do MPCO nº 06/2020;

Com efeito, o *fumus boni juris* encontra-se amplamente demonstrado, conforme ressaltado na Representação Interna do Ministério Público de Contas nº 06/2020, que a Lei Municipal nº 18.693/2020 apresenta vícios de inconstitucionalidade, afronta à Constituição Federal, à Lei de Responsabilidade Fiscal, além de violação ao Princípio da Economicidade, **incorrendo o prefeito do Recife em crime de responsabilidade**, considerando que a **gravidade da captação de recursos tributários antes da ocorrência do respectivo fato gerador** fez o legislador, em 2000, incluir a conduta no rol dos **crimes de responsabilidade definidos no Decreto-Lei nº 201/67, conforme art. 1º, inciso XXI**, além da referida norma trazer prejuízo à hígidez do erário municipal para suportar, no exercício vindouro, à míngua de sua principal fonte de receita própria, os efeitos da recessão econômica que já se iniciou.

Por outro lado, restou evidenciado o *periculum in mora*, uma vez que existe a forte possibilidade de, durante o processamento da vertente demanda no âmbito dessa Corte de Contas, sem a adoção da medida de urgência, os recursos pertinentes ao IPTU/2021 virem a ser efetivamente arrecadados e gastos pela Prefeitura do Recife, findando inócuo eventual e futuro provimento no sentido da impossibilidade de sua antecipação, por afronta aos ditames legais e constitucionais.

Dessa forma, considerando que está previsto para hoje, dia 01.04.2020, o início do prazo para pagamento voluntário pelos contribuintes do IPTU/2021, bem como da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares/2021 e tendo em vista a necessidade de intervenção cautelar dessa Corte de Contas, de modo a obstar o uso indevido, no presente exercício financeiro, de recursos tributários afeitos a fato gerador ainda não ocorrido; e, consoante os termos do art. 1º da Resolução TC nº 016/2017, exaro



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO

a presente medida cautelar monocrática, *ad referendum* da 2ª Câmara, de modo a **determinar ao Exmo. Sr. Prefeito da Cidade do Recife, bem como ao Exmo. Sr. Secretário de Finanças que se abstenham de conferir execução à Lei Municipal n.º 18.693/2020,** eximindo-se de conferir uso aos recursos eventualmente depositados pelos contribuintes nos cofres municipais a título de IPTU e TRSD/2021.

Determino que seja dado conhecimento da presente decisão aos interessados para, se desejarem, apresentarem manifestação no prazo de cinco dias.

Recife, 1º de abril de 2020.

Conselheiro Carlos Porto
Relator

Conselheiro Carlos Porto
Relator



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO CARLOS PORTO