



D U A R T E  
R A M I R O  
A D V O G A D O S



Medeiros &  
Barros Correia  
Advogados

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO  
COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,**

O **DEMOCRATAS - DEM NACIONAL**, partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, com endereço para notificações no Edifício Senado Federal, Anexo II, 26º Andar, vem, com o respeito e acatamento devidos, à ilustre presença de Vossa Excelência, por seus advogados legalmente constituídos, com fundamento no art. 1º da Lei nº 9.882/1999, propor a presente:

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO**

**FUNDAMENTAL**

**(COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR)**

a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 18.693/2020, do Município do Recife**, bem como das demais normas pertinentes e reguladoras da matéria, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expendidos.



## **I -LEGITIMIDADE DO DEMOCRATAS NACIONAL**

A Lei nº 9.882/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental estabelece como legitimados para propositura da ação todos os legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade, conforme elencado no art. 103 da Constituição Federal.

“Art. 2º Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental:

**I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade”**

O Democratas é partido político com notória atuação no Congresso Nacional, possuindo em sua bancada diversos deputados federais e senadores. É, ademais, consoante o art. 103, inc. VIII, da Constituição Federal, legitimado universal para propor ação direta de inconstitucionalidade, o que denota sua representatividade.

Destarte, considerando o registro do partido no TSE e a representação no Congresso Nacional, afigura-se inquestionável a legitimidade do DEM para propor a presente ADPF.

## **II - RESUMO DOS FATOS E ATO NORMATIVO IMPUGNADO**



D U A R T E  
R A M I R O  
A D V O G A D O S



Medeiros &  
Barros Correia  
Advogados

Nos últimos dias, o mundo vem assistindo perplexo a um grande desafio de escala global, consubstanciado na pandemia do COVID-19.

As famílias brasileiras, em sua grande maioria confinadas, em quarentena, esforçam-se para atender às recomendações do Ministério da Saúde e da Organização Mundial da Saúde. Todos, absolutamente, sacrificam-se em alguma medida para contribuir no enfrentamento.

Muitas entidades, públicas e privadas, sensíveis à situação, concederam prazos mais elásticos e postergaram obrigações financeiras que lhes são devidas. É o caso, por exemplo, do Conselho Federal de Fonoaudiologia - CFFA<sup>1</sup>, da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB<sup>2</sup> e até mesmo a Receita Federal do Brasil - RFB<sup>3</sup>, admitindo pagamentos em momento posterior à superação do estado de calamidade pública<sup>4</sup>.

O Poder Judiciário, de igual modo, tem deferido pleitos que autorizam empresas a não recolher tributos por determinado período<sup>5</sup>, assim como proibindo suspensão do fornecimento de energia<sup>6</sup> e outras medidas pontuais igualmente importantes.

---

<sup>1</sup><https://www.fonoaudiologia.org.br/cffa/index.php/2020/03/coronavirus-prorrogacao-do-venhecimento-de-anuidade/> (acessado em 28.03.2020)

<sup>2</sup> <https://oabpe.org.br/oab-pe-prorroga-venhecimento-da-anuidade-2020/> (acessado em 28.03.2020)

<sup>3</sup> <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=107839> (acessado em 28.03.2020)

<sup>4</sup> Decreto Legislativo nº 06/2020, publicado em 20.03.2020.

<sup>5</sup> <https://www.conjur.com.br/2020-mar-26/juiz-aplica-fato-principe-garante-moratoria-tributos> (acessado em 28.03.2020)

<sup>6</sup> <https://jc.ne10.uol.com.br/economia/2020/03/5603303-celpe-nao-podera-cortar-energia-durante-pandemia-do-coronavirus.html> (acessado em 28.03.2020)



O contexto, como se vê, é de grandes esforços coletivos, em busca de economia e do racionamento de recursos, para que se enfrente de modo eficaz a pandemia do COVID-19.

Pois bem.

Na contramão de tudo isso, o Município do Recife vem adotando medidas que violam os interesses da população, com o comprometimento indevido das finanças municipais.

O Poder Executivo municipal, mediante o Projeto de Lei nº 07/2020, de sua autoria, obteve autorização legislativa (Lei Municipal nº 18.692/2020) para contrair empréstimo no valor de R\$ 65.000.000,00 (sessenta e cinco milhões de reais)<sup>7</sup>, perante o Banco do Brasil S.A., sem indicar a necessidade tampouco a forma de aplicação de tais recursos.

**Em sucessivo, desta feita violando flagrantemente a juridicidade, o Chefe do Poder Executivo da Cidade do Recife também sancionou a Lei Municipal nº 18.693/2020, publicada no Diário Oficial do Recife em 24.03.2020, cuja íntegra diz o seguinte:**

**“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.**

---

<sup>7</sup> <http://www.recife.pe.leg.br/comunicacao/noticias/2020/03/em-resposta-a-covid-19-camara-aprova-emprestimo-e-programa-de-antecipacao-facultativa-de-tributos#> (acesso em 28.03.2020)



**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 perdue 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.”

Através de tal ato normativo, ficou o Município do Recife autorizado a receber, antecipadamente, os recursos de tributos cujos fatos geradores ainda não ocorreram, dentre outras inconstitucionalidades que serão melhor detalhadas.



D U A R T E  
R A M I R O  
A D V O G A D O S



Medeiros &  
Barros Correia  
Advogados

Sendo assim, é necessária intervenção judicial através da presente demanda, buscando a declaração de inconstitucionalidade do ato em questão, por manifesta violação a diversos preceitos fundamentais insculpidos da Constituição Federal de 1988.

### **III. DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS**

#### **3.1. Violação aos princípios de não afetação e da transparência do gasto público**

A COVID-19 é pandemia de amplitude global, assim reconhecida pela OMS em 11.03.2020, ratificando sua Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, datada de 30.01.2020.

No Brasil, o tema foi nacionalmente tratado pela Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da situação de emergência em saúde pública, veiculada internamente pela Portaria n. 188/GM/MS, de 04.02.2020. Dentre as medidas adotadas, destacam-se o isolamento e a quarentena.

O Estado de Calamidade Pública foi reconhecido, no País, por meio da Mensagem Presidencial nº 93/2020, decorrente do PDL nº 88/2020, aprovado na Câmara dos Deputados no último dia 18.03.2020 e votado, à unanimidade, no Senado da República em 20.03.2020.



D U A R T E  
R A M I R O  
A D V O G A D O S



Medeiros &  
Barros Correia  
Advogados

Este cenário de diretrizes nacionais de crise se somou à adoção das mais diversas medidas por parte dos governantes locais.

No Município do Recife, chama atenção o grave excesso representado pela tentativa de antecipar o recolhimento IPTU e da TRSD, referentes ao exercício de 2021, como forma de arrecadar recursos que seriam destinados ao combate à COVID-19.

Na forma do citado diploma local, como já transcrito, o recolhimento antecipado das referidas obrigações, de forma integral, até o dia 30 de junho de 2020, seria beneficiado com expressivo desconto.

Por certo, a voluntariedade conferida aos pagamentos em questão, sob nenhuma forma, afasta as inconstitucionalidades e ilegalidades que inquinam a medida legislativa de nulidades, consoante restará demonstrado.

É indiscutível a necessidade de prevenir a propagação da COVID-19, com isolamento social e empenho de todos, especialmente do Poder Público Municipal do Recife. Por certo, isto enseja despesas públicas que não foram previstas ao tempo da Lei Orçamentária Anual em vigor.

Não se pode olvidar, contudo, que todas as receitas e despesas públicas, por força constitucional, submetem-se a rigoroso controle de juridicidade.

Afinal, a gestão do patrimônio público fica a depender dos desígnios dos titulares da res publicae, o que, no modelo de Estado Democrático de Direito brasileiro (art. 1º da CRFB/1988),



pressupõe a existência de lei, constitucionalmente informada, como, há muito, foi assentado por Aliomar Baleeiro<sup>8</sup>:

“A legalidade da despesa pública, para a guarda do princípio político de que só os representantes do povo podem escolher os fins a que ela se destina, ainda é por vários dispositivos da Constituição e do Código de Contabilidade Pública, que asseguram tecnicamente o controle da execução orçamentária e o escrupuloso emprego dos dinheiros dos contribuintes.”

Eis o que determina nesse ponto o art. 167 da Constituição Federal, incontestavelmente violado no presente caso, como se verá:

“Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”

Neste particular, importa registrar que a prática adotada pelo Município do Recife também ofende o art. 163, inciso I, da CRFB/1988, que estabelece que somente a lei complementar disporá sobre finanças públicas.

Não por acaso, a Lei Federal nº 4.320/1964, recepcionada com status de lei complementar<sup>9</sup>, que vincula todos os

---

<sup>8</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 81.





entes federativos subnacionais, porquanto norma nacional e geral, aduz, em seu art. 6º, que *“Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.”*

No presente caso, todavia, a despeito da existência formal da Lei Municipal nº 18.693/2020, tem-se que esta não cumpre, rigorosamente, as balizas necessárias tanto à incidência de IPTU e da TRSD (receita), bem como ao dispêndio das receitas públicas derivadas, decorrentes dessas duas exações (despesa). A premissa de constitucionalidade não foi materialmente satisfeita.

Ora, o Sistema Tributário Nacional, nos moldes como concebido pelo Constituinte de 1988, é assaz analítico. Isto se reverte em redução máxima da discricionariedade do legislador, para fins de formulação das leis impositivas de tributos.

A própria CRFB/1988 ocupou-se em demarcar, com precisão, os limites da ação legiferante de todos os entes federativos, inclusive do Município do Recife. Nisto, repousa a eficácia vinculante de sua supremacia, relativamente às fontes do Sistema Tributário Nacional.

Trata-se de premissa do Estado Democrático de Direito brasileiro (art. 1º da CF), a qual sequer cede diante das Leis Orgânicas locais. Tudo a proteger os indivíduos contra o arbítrio do Poder Público.

---

<sup>9</sup> ADI 4048 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-01 PP-00055 RTJ VOL-00206-01 PP-00232.



Nesta ordem de ideias, percebe-se que o reconhecimento das inconstitucionalidades que maculam as medidas que a Municipalidade do Recife pretende adotar, veiculadas por meio da aludida Lei Municipal nº 18.693/2020, perpassa, por primeiro, a compreensão dos limites das distintas espécies tributárias reconhecidas pelos próprios constituintes.

Há que se falar mesmo em um princípio da tipologia das espécies tributárias (art. 145, caput, da CRFB/1988).

No julgamento paradigmático do Recurso Extraordinário - RE nº 138.284, o voto do Ministro Relator Carlos Velloso deixa clara a existência, em âmbito da CRFB/1988, de uma classificação dos tributos, a partir de 4 (quatro) espécies tributárias distintas, a saber: impostos, taxas, contribuições de distintas naturezas e os empréstimos compulsórios. Em suas palavras<sup>10</sup>:

“As diversas espécies tributárias, determinadas pela hipótese de incidência ou pelo fato gerador da respectiva obrigação (CTN, art. 4º), são as seguintes: a) os impostos (CF, art. 145, I, arts. 153, 154, 155 e 156); b) as taxas (CF, art. 145, II); c) as contribuições, que podem ser assim classificadas: c.1. de melhoria (CF, art. 145, III); c.2. parafiscais (CF, art. 149), que são: c.2.1. sociais, c.2.1.1. de seguridade social (CF, art. 195, I, II, III), c.2.1.2. outras de seguridade social (CF, art. 195, parágrafo 4º), c.2.1.3. sociais gerais (o FGTS, o salário-educação, CF, art. 212, parágrafo 5º, contribuições para o SESI, SENAI, SENAC, CF, art. 240); c.3. especiais: c.3.1. de intervenção no domínio econômico (CF, art. 149) e c.3.2. corporativas (CF,

---

<sup>10</sup> STF. Tribunal Pleno. RE nº 138.284/CE. Ministro Relator Carlos Velloso. J. 01.07.92.



art. 149). Constituem, ainda, espécie tributária, d) os empréstimos compulsórios (CF, art. 148).”

Para o presente caso, merecem relevo os impostos e as taxas.

Neste particular, tem-se que o destino do produto arrecadado, a título do IPTU e da TRSD, relativos ao exercício de 2021, que a Municipalidade do Recife pretende arrecadar, já em 2020, concorre para cristalizar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 18.693/2020.

Os impostos, como é o caso do IPTU, legitimam-se a partir de “solidariedade difusa”<sup>11</sup>. Lastreiam-se no ideal de “solidariedade social”<sup>12</sup> e são informados por elementos, relacionados aos sujeitos passivos, que denotam capacidade contributiva (arts. 32 a 34 do Código Tributário Nacional - CTN, Lei nº 5.172/1966), a ser perquirida na forma da lei (CEPE/1989, art. 106, § 1º c/c CRFB/1988, art. 145, § 1º), constitucionalmente informada. É o caso da propriedade imobiliária urbana, que atrai a competência tributária para os Municípios (art. 156, I, da CRFB/1988 c/c Lei Orgânica do Município do Recife - LOREC/1990, art. 85, inciso I).

Não por outra a razão, a despeito do que pretendeu a Municipalidade do Recife, ao editar a Lei Municipal nº 18.693/2020,

---

<sup>11</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro* (Anotado por Misabel de Abreu Machado Derzi). Rio de Janeiro: Forense, 11. ed., 1999, p. 1034.

<sup>12</sup> Cf. NABAIS, José Casalta. “Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal”. In: *Solidariedade Social e Tributação*. Marco Aurélio Greco, Marciano Seabra de Godoi (Coords.). São Paulo: Dialética, 2005. p. 129-133; ALVES, Raquel de Andrade Vieira. *Federalismo Fiscal Brasileiro e as Contribuições*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 159.



por desígnio expreso da CRFB/1988, a receita de impostos, como é o caso do IPTU/2021, não pode ser destinada a despesas específicas, a exemplo do “Plano Municipal de Contingenciamento Covid-19”.

Eis o princípio da não afetação das receitas de impostos, previsto no art. 167, inciso IV, da CRFB/1988<sup>13</sup>, abaixo transcrito:

Art. 167. São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2.º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8.º, bem como o disposto no § 4.º deste artigo.

Aliás, este c. Supremo Tribunal Federal já teve inúmeras oportunidades de ratificar a eficácia cogente do mencionado princípio da não afetação. Eis o que se infere, por exemplo, no julgamento do RE nº 172.153, que impediu a utilização dos recursos provenientes de aumento de Impostos Sobre Circulação de

---

<sup>13</sup> Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 424.



Mercadorias e Serviços - ICMS para fins de sua utilização em financiamento de programas habitacionais<sup>14</sup>.

O posicionamento foi mantido na ADI nº 1848-RO<sup>15</sup> e em diversos outros julgados. Ilustrativamente, confirmam-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO FINANCEIRO. INCENTIVO TARIFÁRIO. GRANDES CONSUMIDORES INDUSTRIAIS DE ÁGUA. VINCULAÇÃO DA ARRECADAÇÃO DOS IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI DISTRITAL 3.383/2004. 1. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a presente situação normativa representa burla direta à vedação de vincular a arrecadação de impostos a finalidades específicas e não previstas em nível constitucional, nos termos do art. 167, IV, da Constituição da República. Precedentes: ADI 2529, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 06.09.2007; ADI 1750, Rel. Min. Eros Grau, DJ 13.10.2006; ADI 2848 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 02.05.2003; e ADI 1848, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 25.10.2002. 2. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, a que se dá procedência, para fins de afirmar a inconstitucionalidade da Lei Distrital 3.383/2004,

---

<sup>14</sup> EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ICMS. LEI PAULISTA Nº 6.556/89. MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA DE DEZESSETE PARA DEZOITO POR CENTO E SUA VINCULAÇÃO A ÓRGÃO ESPECÍFICO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTE DO PLENÁRIO. Majoração da alíquota do ICMS destinada ao aumento de capital da Caixa Econômica do Estado de São Paulo para financiamento de programas habitacionais de interesse da população. Inconstitucionalidade declarada pelo Plenário da Corte em face do disposto no art. 167, IV da Constituição Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 172153, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, julgado em 12/12/1997, DJ 27-02-1998 PP-00017 EMENT VOL-01900-03 PP-00523)

<sup>15</sup> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 7/97, DE RONDÔNIA, QUE INSERIU NOVO § 1.º NO ART. 241 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VINCULAÇÃO DE RECEITAS DE IMPOSTOS. ALEGADA CONTRARIEDADE AO ART. 167 DA CARTA DA REPÚBLICA. Não se enquadrando entre as exceções previstas no texto constitucional, a vinculação de receitas operada pela norma rondoniense impugnada viola o inciso IV do mencionado artigo da Constituição Federal. Ação julgada procedente." (STF, ADI 1848-RO, Relator Ministro Ilmar Galvão, j. 05.09.2002)



excetuado o art. 4º não conhecido (STF, ADI 4511-DF, Relator Min. Edson Fachin, j. 06.04.2016, Tribunal Pleno)

DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 923/2009. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE ICMS A FUNDO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI EVIDENCIADA. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AFRONTA AO ART. 167, IV, DA CRFB/88, E AO ART. 154, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Nos termos da jurisprudência da Corte, é inconstitucional a destinação de receitas de impostos a fundos ou despesas, ante o princípio da não afetação aplicado às receitas provenientes de impostos. 2. Pretensão de, por vias indiretas, utilizar-se dos recursos originados do repasse do ICMS para viabilizar a concessão de incentivos a empresas. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, ARE 665.291-AgR, Relator Min. Roberto Barroso, j. 16.02.2016, Primeira Turma.)

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. IMPOSTOS. VINCULAÇÃO A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA. AFRONTA AO INCISO IV DO ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 183.906 e o RE 213.739, ambos da relatoria do ministro Marco Aurélio, declarou inconstitucionais os arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º da Lei 6.556/1989, bem assim das Leis 7.003/1990, 7.646/1991 e 8.207/1992, todas do Estado de São Paulo, por violação ao inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, que veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. 2. Do mesmo vício padecem as Leis paulistas 8.456/1993, 8.997/1994, 9.331/1995 e 9.464/1996. Precedente: RE 585.535, da relatoria da ministra Ellen Gracie. 3. Agravo regimental desprovido. (STF, AI 635.243-AgR/SP, Relator Min. Ayres Britto, j. 13.09.2011, Segunda Turma.)



D U A R T E  
R A M I R O  
A D V O G A D O S



Medeiros &  
Barros Correia  
Advogados

IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS - MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA - VINCULAÇÃO DA DIFERENÇA A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA. A teor do disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, é vedado vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei nº 10.983/97, do Estado do Rio Grande do Sul. (STF, RE 419.795-AgR, Relator Min. Marco Aurelio, j. 22.02.2011, Primeira Turma.)

Padece de inconstitucionalidade, portanto, a Lei Municipal nº 18.693/2020, à medida que pressupõe clara vinculação da antecipação de receitas do IPTU/2021 para custeio de despesas públicas variadas.

Está-se diante de violação frontal ao preceito fundamento no art. 167, inciso IV, da CRFB/1988.

Desde já, registre-se que a própria antecipação de receita de imposto, prevista pelo legislador local, em si mesma, redonda em outras inconstitucionalidades.

Sob pena de grave insegurança jurídica, a CRFB/1988 não se flexibiliza ante necessidades pontuais de caixa que venham a ser identificadas pelo Município do Recife. A assertiva ganha ainda mais força na seara tributária, por força das garantias à propriedade privada (art. 5º, inciso XXII, da CRFB/1988) e à liberdade de iniciativa econômica (art. 170 da CRFB/1988), orientadas contra excessos estatais arrecadatários.



Eis o que já bem decidiu o Ministro Celso de Mello<sup>16</sup>:

“A Constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste – enquanto for respeitada – constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e as liberdades não serão jamais ofendidos. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe a tarefa, magna e eminente, de velar por que essa realidade não seja desfigurada”

Lado outro, no que toca à TRSD/2021, para além da inviabilidade jurídica de sua cobrança antecipada, também se evidencia indevida a afetação de seus recursos a medidas genéricas de combate à COVID-19.

Como é sabido, na forma do art. 145, inciso II, da CRFB/1988, a espécie das taxas, como é o caso da TRSD, legitima-se *“em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.”*

No mesmo sentido, a norma do art. 77 do CTN, verbis:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou

---

<sup>16</sup> ADI 293 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/1990, DJ 16-04-1993 PP-06429 EMENT VOL-01699-01 PP-00009.





D U A R T E  
R A M I R O  
A D V O G A D O S



Medeiros &  
Barros Correia  
Advogados

potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Vinculam-se as taxas à noção contraprestacional, de custo-benefício. Guardam relação direta de referibilidade, logo, ao custo do serviço público, específico e divisível, isto é, da atividade estatal, individualizada a cada contribuinte, que essas exações se voltam a custear. Tudo a evitar excessos arrecadatários.

No caso da TRSD, há vinculação legal imediata com os serviços de coleta de resíduos sólidos, operados pela Municipalidade do Recife em favor dos proprietários de imóveis urbanos. Eis porque os seus recursos não podem ser desvirtuados, para fins de cobertura de gastos gerais com o combate à COVID-19.

A conclusão resta ainda mais robustecida quando verificado que a afetação pretendida pela Lei Municipal nº 18.693/2020 envolve a antecipação de TRSD, cujos recursos seriam utilizados para custear o serviço público em comento no exercício de 2021.

Por certo, a utilização imediata desses recursos põe em dúvida a suficiência do orçamento de 2021 para o fim em comento. Fica claro, então, que a medida emergencial em tela apenas protela problemas graves de caixa para a gestão municipal futura, o que não se coaduna com as prescrições de responsabilidade fiscal.

O desvirtuamento da receita pública em questão claramente afronta o art. 145, inciso II, da CRFB,

De se concluir, portanto, que a afetação de receitas de IPTU e de TRSD, mediante antecipação dessas exações, a despesas



amplas e inominadas destinadas ao combate à COVID-19, (i) para além de ferir as balizas materiais da legalidade da despesa pública ora destacadas (art. 167, incisos I e II, da CRFB/1988; e art. 163, inciso I, da CRFB/1988) e da (ii) da tipologia das espécies tributárias (art. 145, caput, da CRFB/1988), (iii) viola o dever de transparência do gasto público, a que deve obediência a Municipalidade do Recife.

Nisto, há mais uma inconstitucionalidade, por violação ao art. 37 da CRFB/1988, e uma ilegalidade, por violação ao art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Com efeito, as circunstâncias imprevistas, decorrentes da COVID-19, por mais urgentes e relevantes que se apresentem, não são capazes de romper os limites legais e constitucionais de Direito Tributário e de Direito Financeiro aqui examinados.

Superá-los indiscriminadamente seria por em xeque, por dificuldades momentâneas de caixa - jamais expostas ou demonstradas de maneira justificada - a boa ordenação da execução orçamentária da Municipalidade do Recife, sem qualquer preocupação com o futuro e as necessidades orçamentárias que nele também se apresentarão.

Seria, em síntese, admitir-se a exportação do aprofundamento da crise ora vivenciada para o próximo exercício, que, tudo indica, não será nada fácil, mesmo que sanadas as inconstitucionalidades aqui expostas.



A boa governança pública requer planejamento incompatível com as prescrições da Lei Municipal nº 18.693/2020. O caso é de produto legislado que redundando em excesso, que deve ser sanado por este Supremo Tribunal Federal, *data venia*.

### **3.2. Violação aos preceitos fundamentais da segurança jurídica, legalidade e temporalidade da incidência tributária.**

No modelo de Estado Democrático de Direito brasileiro, o princípio da legalidade, com vistas à limitação e à racionalização do poder estatal, ganha relevo, em razão da existência de Constituição rígida, que ressoa sobre todo o agir estatal, inclusive dos legisladores de todos os âmbitos da federação brasileira.

Vale dizer: no referido modelo de Estado Democrático de Direito, toda e qualquer manifestação válida do poder estatal pressupõe estreita consonância com as balizas constitucionais vigentes.

Na síntese proposta por Paulo Ayres Barreto, a CRFB/1988 não se caracteriza pela mera positivação de princípios tributários, mas por uma efetiva tomada de posição sobre vários temas regradados no plano constitucional<sup>17</sup>.

Não se admite, logo, a desconsideração das normas constitucionais que representam firme tomada de posição, pelo

---

<sup>17</sup> BARRETO, Paulo Ayres. *Elisão tributária*. 2008. p. 97. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.



constituente, em favor da segurança material da tributação, por prescrições de caráter puramente valorativo, manifestas como causas de justificação de atos do Poder Legislativo e, especialmente de atos de concreção normativa provenientes da Administração Fazendária.

O modelo vigente de imposição de tributos é, sobretudo, compromissado com a promoção da segurança jurídica. O Sistema Tributário Nacional (constitucionalizado) ostenta duas feições: uma negativa, de proibição de quaisquer ações, por parte dos contribuintes, da Administração Tributária, do Poder Legislativo etc., que comprometam o modelo sistêmico exigido; uma positiva, de garantia dos princípios tributários de proteção, dentre os quais devem ser aqui ressaltados (i) o princípio da tipologia das espécies tributárias (art. 145, caput, da CRFB/1988), (ii) o princípio da estreita repartição de competências entre os entes federados (artigos. 153, 155 e 156, da CRFB/1988), (iii) o princípio da legalidade tributária (art. 150, inciso I, da CRFB/1988) e (iv) o princípio da anterioridade tributária (art. 150, inciso III, “a”, “b” e “c”, da CRFB/1988).

O princípio da legalidade, para fins de tributação, evidencia-se de forma geral já entre o rol dos direitos e garantias fundamentais previstos no art. 5º, inciso II, da CRFB/1988. Ademais, cristaliza-se como fator limitador expresso das atividades da Administração Pública lato sensu, também, no caput de seu art. 37, com nova redação dada pela Emenda Constitucional - EC n. 19/1998.

Especificamente, este princípio mereceu relevo na estruturação constitucional do sistema tributário nacional. Esclarecem



as normas do art. 146 da CRFB/1988, as quais reservam, à lei complementar, a tutela jurídica de situações sensíveis à tributação, a exemplo dos conflitos de competência tributária entre os distintos entes federados, da fixação das limitações constitucionais ao poder de tributar e do estabelecimento de normas gerais em matéria tributária.

Na mesma linha, o art. 150, inciso I, da CRFB/1988 consagra, em âmbito do Direito Tributário, a garantia da reserva de lei em sentido formal.

Referida exigência de respeito à legalidade estende-se ao plano infraconstitucional. Não é outra a exegese de inúmeros dispositivos do CTN, a exemplo de seus artigos 3º, 9º e 97<sup>18</sup> em que dito princípio sobressai. Neste sentido, tributo é definido, no país, como *“prestação pecuniária (...) instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”*

No que toca à estruturação das normas impositivas de tributos, a exemplo daquelas que culminam com créditos tributários a título de IPTU e de TRSD, leciona Alfredo Augusto Becker que suas estruturas se encontram organizadas em duas proposições condicionais.

Nas palavras do autor, enquanto normas de conduta, são formuladas *“de acordo com a estrutura do pensamento humano que*

---

<sup>18</sup> O art. 3º do Código Tributário Nacional, ao positivar o conceito de tributo, conforme já afirmado, evidencia a vinculação de todos os aspectos da regra-matriz de incidência à lei; aqui entendida em sentido *formal*, como ato emanado do Poder Legislativo competente, e também *material*, guardando correspondência com os núcleos de significação constitucionais pertinentes.



*permite a criação de uma regra cujo efeito disciplinador fica condicionado à realização de uma hipótese”<sup>19</sup>.*

Sob o prisma do método positivista, evidencia-se impossível tratar de crédito tributário a título de IPTU ou de TRSD, bem assim de relação jurídico-tributária entre proprietários de imóveis urbanos e o Município do Recife, antes de operada a dinâmica da incidência normativa em questão. Em outras palavras, é impossível se antecipar a ocorrência do fato gerador dos tributos, afora a única hipótese expressamente prevista no texto constitucional de 1988 (art. 150, § 7º), completamente inaplicável ao caso.

De outro vértice, verificada a concreção suficiente do suporte fático de uma norma impositiva de tributação (e.g. possuir propriedade imobiliária urbana, para fins de IPTU, na forma do art. 85, inciso I, da LOREC e do art. 156, inciso I, da CRFB/1988), incidirá a norma impositiva de tributação, de acordo com a frequência de exigibilidade prevista pelo legislador.

O CTN, não se distancia destas conclusões, a exemplo de seu art. 116, inciso I, segundo o qual tem-se fato gerador *“desde o momento em que se verificarem as circunstâncias materiais necessárias a que produza os efeitos que normalmente lhe são próprios”*.

Na lição de Amílcar de Araújo Falcão: *“o fato gerador é o fato, ou o conjunto de fatos ou o estado de fato a que o legislador vincula o nascimento da obrigação de pagar um tributo determinado”<sup>20</sup>.*

---

<sup>19</sup> BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998. p. 294.

<sup>20</sup> FALCÃO, Amílcar de Araújo. *Fato Gerador da Obrigação Tributária*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 9.



D U A R T E  
R A M I R O  
A D V O G A D O S



Medeiros &  
Barros Correia  
Advogados

Em razão do modo pelo qual foi minudentemente estruturado o Sistema Tributário Nacional, cioso da legalidade (art. 150, inciso I, da CRFB/1988,), evidencia-se a prevalência da dinâmica da incidência normativa para fins de tributação válida, com conseqüente nascimento de obrigações e créditos tributários.

A partir deste método de estruturação lógica de pensamento, precisamente, torna-se possível a apreensão, pelos particulares, dos múltiplos efeitos jurídicos que podem exsurgir das normas jurídicas impositivas de tributação vigentes (obrigação tributária, crédito em favor do Erário etc). E isto se reverte em segurança jurídica para os destinatários dessas normas.

Aplicados esses esclarecimentos ao caso em exame, merece relevo o momento de ocorrência do fato gerador do IPTU e da TRSD. Sem ele, como visto, resta juridicamente impossível a incidência das normas impositivas dessas exações. Por conseguinte, igualmente impossível falar na existência de obrigação ou de crédito tributário válidos.

As prescrições do Código Tributário do Município do Recife - CTM Recife expressamente reconhecem a ocorrência do fato gerador do IPTU e da TRSD no dia 1º de janeiro de cada ano. Confira-se:

Art. 14. 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.

Art. 16. Considera-se ocorrido o fato gerador a 1º (primeiro) de janeiro de cada ano, ressalvados:

Art. 66. O lançamento da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD) será procedido anualmente, em nome do contribuinte, na forma e nos prazos regulamentares, isoladamente ou em conjunto com o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

§ 1º Considera-se ocorrido o fato gerador em 1º (primeiro) de janeiro de cada ano.

Juridicamente inadequado, destarte, que as normas municipais de incidência de IPTU e de TRSD, já no exercício de 2020, possam ser aplicadas, pela Administração Fazendária local, com vistas a tutelar fatos geradores que apenas ocorrerão, nos dois casos, em 1º de janeiro de 2021.

O critério temporal dessas normas é claro: apenas haverá a concreção suficiente de seus suportes fáticos em 1º de janeiro de 2021. Até este marco temporal, relativamente ao IPTU/2021 e à TRSD/2021, evidencia-se juridicamente inadequado falar em fato gerador dessas exações. O mencionado art. 116, inciso I, do CTN, é claríssimo a este respeito.

Sem incidência, não há que se falar em crédito tributário, o qual é posterior ao fato gerador do imposto e da taxa em questão.





Neste particular, percebe-se que o crédito tributário de IPTU e de TRSD depende de lançamento, a cargo da Administração Fazendária.

Ocorre que, nos termos do art. 142 do CTN, abaixo transcrito, este lançamento fica a depender da verificação “*da ocorrência do fato gerador*” pela autoridade fiscal. Sendo sua atividade “*vinculada, sob pena de responsabilidade funcional*”, apenas resta-lhe considerar que este fato gerador apenas ocorrerá em 1º de janeiro de 2021, nos termos dos artigos 16 e 66, § 1º, do CTM Recife, já referidos.

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

Não há margem para dúvidas. A antecipação de arrecadação pretendida Lei Municipal n. 18.693/2020 desrespeita os arts. 116, inciso I, e 142, caput, ambos do CTN.

Não é só: viola o princípio da legalidade tributária (art. 150, inciso I, da CRFB/1988), a exigir rigor no método da incidência normativa aqui examinado, o qual é necessário à aplicação de quaisquer tributos, e fere o princípio de reserva de lei



complementar, previsto no art. 146, inciso III, alíneas “a” e “b”, da CRFB/1988.

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

As obrigações de Direito Tributário nenhuma relação guardam com a manifestação da vontade dos contribuintes. Dependem de lei, apresentam natureza ex lege. Não é outra a exegese do art. 107, inciso I, da CEPE/1989 c/c art. 150, inciso I, da CRFB/1988 c/c o art. 83, inciso I, da LOREC/1989.

Neste sentido, não é juridicamente possível que, voluntariamente, os contribuintes recifenses promovam pagamentos, ainda no exercício de 2020, a título de IPTU/2021 ou TRSD/2021.



D U A R T E  
R A M I R O  
A D V O G A D O S



Medeiros &  
Barros Correia  
Advogados

Somente haverá crédito tributário dessas exações, a partir de lançamento tributário a cargo da Municipalidade do Recife. Por força de lei, os agentes fiscais locais apenas poderão atuar, para fins de constituição dos créditos tributários de IPTU/2021 e TRSD/2021, após a ocorrência dos respectivos fatos geradores das exações em tela, os quais somente ocorrerão em 1º de janeiro de 2021. Nada além ou aquém disso.

De se concluir, então, que os pagamentos eventualmente feitos antes deste marco temporal são absolutamente despidos de causa jurídica. Afinal, somente há tributo na forma da lei, como bem esclarece o conceito jurídico deste instituto, previsto no art. 3º do CTN. Ensejam o enriquecimento ilícito do Município do Recife e, assim, são passíveis de devolução, na forma do art. 165 do CTN.

Sobrevindo quaisquer alargamentos, a exemplo daqueles promovidos pela Lei Municipal nº 18.693/2020, ao pretender cobrar IPTU e TRSD antecipadamente, antes da ocorrência de seus respectivos fatos geradores, viola o Município do Recife a segurança jurídica tributária em sua dimensão temporal.

O princípio da legalidade, orientado à realização do princípio da segurança jurídica no tempo, impõe a definição dogmática dos critérios de temporalidade aos quais estejam submetidas as normas do Direito Tributário brasileiro.

Trata-se de critérios que, com base na CRFB/1988, na CEPE/1989 e na LOREC/1990, apenas advêm de lei. Não podem ser flexibilizados mediante exercício da vontade dos particulares.



Orientando-se em sentido diametralmente oposto, a Lei Municipal n. 18.693/2020 incorre em inconstitucionalidade, por violação expressa ao art. 150, inciso III, alíneas “a”, “b” e “c”, e § 7º, da CRFB/1988.

#### **IV. MEDIDA CAUTELAR**

A concessão de medida cautelar pauta-se, como é assente nessa Elevada Corte, pelos critérios consubstanciados (a) no perigo na demora da prestação judicial (*periculum in mora*) e (b) na plausibilidade jurídica da inconstitucionalidade alegada (*fumus boni juris*).

A **verossimilhança do alegado** decorre do que se expôs, demonstrando que a Lei Municipal nº 18.693/2020 atenta diretamente contra a Constituição Federal, violando especialmente os princípios da segurança jurídica, legalidade e temporalidade da incidência tributária, não afetação e transparência do gasto público

No que tange ao **perigo da demora**, cabe dizer que não é razoável que se aguarde até o final do processo, com a prolação do acórdão de mérito, para que se obtenha a tutela jurisdicional perseguida, mormente quando se tem em conta que a Lei Municipal nº 18.693/2020 já se encontra produzindo efeitos e viabilizando a indevida arrecadação do IPTU e da TRSD, com amplo e indiscriminado



D U A R T E  
R A M I R O  
A D V O G A D O S



Medeiros &  
Barros Correia  
Advogados

uso dos recursos auferidos, isto aproximadamente 08 (oito) meses antes do início do exercício financeiro de 2021.

Igualmente, os mesmos recursos não poderão ser restituídos no exercício financeiro seguinte, prejudicando o custeio da máquina pública, inclusive em programas de saúde, educação e segurança, criando ambiente amplamente favorável a uma retomada da atual crise no sistema de saúde.

A título de exemplo do montante que se está a tratar, de acordo com a LOA 2020 do Município do Recife, a previsão de receita total para o corrente ano de 2020 é de R\$ 6.299.000.000,00 (seis bilhões, duzentos e noventa e nove milhões de reais).

Desse total, está prevista a arrecadação de R\$ 1.863.454.000,00 (um bilhão, oitocentos e sessenta e três milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil reais) em impostos, inclusive o IPTU, que sozinho representa expectativa de receita da ordem de R\$ 485.500.000,00 (quatrocentos e oitenta e cinco milhões e quinhentos mil reais).

Disso resulta que o potencial de arrecadação com as regras previstas na Lei Municipal nº 18.693/2020, que expressamente deixou assente que os valores do IPTU 2021 serão, para aqueles que se valerem do benefício, os mesmo do IPTU 2020, é de 26,05% (vinte e seis inteiros e cinco centésimos por cento) do valor previsto de arrecadação dos impostos em 2020, e 7,7% (sete inteiros e sete décimos por cento) de toda a arrecadação do atual exercício, números que dão conta de



D U A R T E  
R A M I R O  
A D V O G A D O S



Medeiros &  
Barros Correia  
Advogados

fortes e impactantes reflexos no exercício de 2021, a comprometer os serviços mais básicos na futura gestão.

Desse modo, os requisitos legalmente previstos para o deferimento de medida cautelar encontram-se presentes, de modo que devem ser suspensos liminarmente os efeitos da Lei Municipal nº 18.693/2020.

#### V. PEDIDOS FINAIS

Ante o exposto, requer o **DEMOCRATAS NACIONAL:**

- a) o conhecimento e processamento da presente Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, nos termos da Lei nº 9.882/1999;
- b) o **deferimento da medida cautelar *inaudita altera parte***, para suspender, até o julgamento de mérito da presente ação, **Lei Municipal nº 18.693/2020 do Município do Recife**, na forma do art. 5º da Lei nº 9.882/1999;
- c) a intimação do Procurador-Geral da República;



**D U A R T E  
R A M I R O**  
ADVOGADOS



Medeiros &  
Barros Correia  
Advogados


d) a **procedência do pedido**, a fim de declarar a  
inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº  
18.693/2020 do Município do Recife**.

Dá à causa o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Termos em que, mui respeitosamente, pede e espera  
DEFERIMENTO.

Brasília/DF, 01 de setembro de 2020.

**FABRÍCIO MEDEIROS**  
OAB-DF 27.581

  
**GUSTAVO RAMIRO**  
OAB-PE 25.103

**RICARDO MARTINS**  
OAB-DF 54.071