



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

VOTO - VISTA

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

Número:	2052540-0
Órgão:	PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE
Modalidade:	MEDIDA CAUTELAR
Tipo:	MEDIDA CAUTELAR
Exercício:	2020
Relator:	CARLOS NEVES
Interessado(s):	GERALDO JÚLIO DE MELO FILHO (PREFEITO) JOSÉ RICARDO WANDERLEY DANTAS DE OLIVEIRA (SECRETÁRIO DE FINANÇAS DA PREFEITURA DO RECIFE)
Advogado(s):	

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de medida cautelar concedida pelo Conselheiro Carlos Porto, em 01/04/2020, em face do Prefeito do Recife, Sr. Geraldo Júlio e do Secretário de Finanças, Sr. José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira, para que se abstenham de dar execução à Lei Municipal n.º 18.693/2020 que possibilita aos contribuintes do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e da Taxa de Coleta, Remoção e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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.

A tutela emergencial foi proposta no bojo de representação oferecida pelo Ministério Público de Contas cujo entendimento é o de que a lei municipal fere preceitos da LRF e da Constituição Federal.

O Parquet de Contas aponta a impossibilidade de ser facultado ao contribuinte a antecipação dos recolhimentos do IPTU e TRSD referente ao ano de 2021, porquanto os fatos geradores de tais tributos apenas reputar-se-ão ocorridos em 1º de janeiro daquele exercício financeiro.

Destaca que a antecipação pretendida representa afronta ao art. 37, I, da LC n.º 101/2000 o qual equipara medidas tais a operações de crédito, vedando-as expressamente:

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no [§ 7º do art. 150 da Constituição](#);

O órgão ministerial também ressalta que a exceção contida no art.37, inciso I, *fine*, acima transcrito, não aproveita contribuintes dos tributos em apreço, pois se restringe à hipótese de antecipação de recolhimento de tributos "incidentes



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

em cadeias multifásicas de produção e circulação de bens, a exemplo do ICMS”.

Prossegue o MPCO, alertando que a conduta é tipificada pelo Decreto-Lei n.º 201/1967 como crime de responsabilidade e compromete a gestão municipal que se iniciará em 1º de janeiro de 2021.

A ilustre procuradora que subscreve a representação demonstra que, além de configurar operação de crédito vedada pela LRF, o desconto previsto na lei municipal, de 15% sobre o valor devido, é antieconômico porquanto destoa das taxas praticadas no mercado para operações de baixo risco.

Além de vícios legais, a representação ministerial aponta inconstitucionalidade, pois ao facultar ao contribuinte a antecipação de tributo ainda não exigível, o município teria extrapolado sua competência, tendo em vista que, nos termos do art.24, I c/c o art.165, §9º, foi estabelecida competência concorrente para legislar em matéria de direito financeiro, cabendo à União, por meio de lei complementar, estabelecer normas gerais, vinculantes para os demais entes subnacionais.

Acrescenta que o desconto de 15% previsto à antecipação, adrede mencionado, também representa agressão ao Princípio da Economicidade previsto no art. 70, ao passo que a afetação da receita ao enfrentamento da COVID-19 (mencionada na justificativa que acompanhou o projeto de lei) afronta a regra



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

geral de vedação à vinculação da receita de impostos, contida no art.167 , IV .

Por fim, o MPCO afasta eventual classificação da antecipação tributária como empréstimo compulsório, porquanto eles "somente podem ser instituídos pela União, jamais pelos entes subnacionais, sem que exista qualquer exceção prevista no Sistema Tributário Nacional".

A Prefeitura do Recife se manifestou por meio de memorial, protocolado neste TCE, em 13/04/2020.

VOTO

PRELIMINAR DE INCONSTITUCIONALIDADE.

O MPCO aponta vícios de inconstitucionalidade à Lei Municipal 18.693/2020.

Afirma-se que faculdade introduzida pela lei, ao contribuinte, de recolher tributos antes da ocorrência do respectivo fato gerador, contraria o regime constitucional de repartição das competências legislativas dos entes federados, no qual resta estabelecido que, em sede de direito financeiro, os entes da federação possuem competência concorrente (arts.24, I), cabendo à União Federal dispor sobre normas gerais por meio de norma complementar (art. 165, § 9º).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Aponta-se agressão à reserva legal da União em razão de ter a lei local contrariado o art. 37, I da LRF que é norma geral em matéria de finanças públicas e responsabilidade fiscal.

Inicialmente, como cediço, por força da Súmula nº 347 do STF e do art. 220 do Regimento Interno desta Corte de Contas, o Tribunal, por maioria absoluta do Pleno pode afastar a aplicação, por inconstitucionalidade, de lei ou ato do Poder Público.

Em defesa de tal atuação aos tribunais administrativos, a Ministra Carmem Lúcia afirmou que "cuida-se de poder implicitamente atribuído aos órgãos autônomos de controle administrativo para fazer valer as competências a eles conferidas pela ordem constitucional. Afinal, como muito repetido, quem dá os fins, dá os meios"¹.

Dito isto, passo a análise dos apontamentos do *Parquet* de Contas.

O texto legal em exame cuida de lei ordinária meramente formal. De fato, a lei carece de imperatividade porquanto prevê mera faculdade de antecipação ao contribuinte. Também não é dotada de continuidade, pois institui regime emergencial a vigorar até junho de 2020, prevendo a possibilidade de prorrogação do prazo, porém apenas enquanto perdurar a situação emergencial.

¹ STF. PETIÇÃO 4.656 PB. Rel: Min.Carmem Lúcia. DJE, 04/12/2017



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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).

(...)

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

Tais características retiram-lhe a natureza de norma geral, pelo que não vislumbro, neste caso, usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais sobre gestão financeira, conseqüentemente não haveria sequer inconstitucionalidade reflexa.

De efeito, o conflito apontado pelo *Parquet* de Contas, a meu ver, é adstrito ao teor da lei local em face do art. 37, I da LRF. Está situado, portanto, em senda infraconstitucional.

O *Parquet* também suscita afronta aos Princípios Constitucionais da Economicidade e da Eficiência. Demonstra, no item 2.2 da representação oferecida, que o percentual de desconto



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

de 15% a ser concedido representa vantagem excessiva concedida ao contribuinte em detrimento da Fazenda Pública.

Explica que referida taxa de desconto corresponde a uma taxa anual de juros de 9,80% ao ano. Destaca que, para o contribuinte, a antecipação corresponderia a um investimento sem riscos e, como exemplo, assinala que seria quase o dobro da taxa de 5,41% obtida no título "Tesouro Prefixado 2023" do governo federal.

Deveras, a situação emergencial não autoriza ações que resultem em prejuízos injustificáveis ao erário. Ao contrário, o momento exige recursos financeiros para fazer face às medidas de enfrentamento da crise.

Todavia, as medidas de obtenção de receitas adotadas pelos entes federativos têm a marca da urgência e para atrair o interesse de contribuintes a vantagem concedida tem que ser atrativa, tendo em vista que o momento enseja, para todos, retenção de caixa.

Com efeito, impõe-se que seja considerada a premência de obtenção, em curtíssimo prazo, de recursos de elevada liquidez. Assim, não se pode desprezar, no caso em apreço, a existência de custos embutidos afetos a: urgência, liquidez e oportunidade. Portanto, nesse contexto, não se revela pertinente falar em medida antieconômica, pois seria ignorar a moldura fática na qual ela está inserida.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

A representação em apreço ainda aponta que a lei municipal sob exame, prevê afetação da receita de imposto ao enfrentamento da COVID-19, afrontando a vedação à vinculação da receita de impostos, contida no art.167, IV.

Analisando o texto da lei, é possível observar que em nenhum de seus dispositivos há a previsão de vinculação da receita que a Prefeitura pretende obter.

O MPCO alega, todavia, que:

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.

Não obstante, como cediço, a justificativa que acompanha o texto de um projeto de lei tem por finalidade relatar a causa de legislar, abrangendo, dentre outros, os fundamentos técnico-jurídicos da solução, sua viabilidade e a demonstração de conformidade com o interesse público.

Não se pode atribuir efeito normativo ao projeto de lei, tanto menos às justificativas que o acompanham. Nem poderia ser diferente, uma vez que, numa democracia representativa, o projeto de lei submetido ao parlamento é objeto de análises e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

discussões em suas comissões e no plenário, podendo sofrer modificações.

Apenas o texto da lei promulgada e publicada irradia efeitos. Assim, não estando prevista afetação da receita da antecipação do IPTU e da TRSD na Lei nº 18.693/2020, *ad argumentandum tantum*, o próprio ente municipal não estaria obrigado a utilizá-la em qualquer fim específico. Destarte, não há que se falar em afronta ao princípio da não afetação.

Por certo, o município não se valeria de medida de tal natureza se ausente a situação de pandemia a reclamar aporte urgente de recursos que, apenas por isso, se justifica. A compreensão deste fato pelos órgãos de controle deve ocorrer na mesma medida em que seu aparato fiscalizatório deverá ser utilizado, acompanhando a aplicação dos recursos e evitando a malversação dos recursos.

Afasto, portanto, os vícios apontados.

MÉRITO.

A representação ministerial contém preocupações em alinhamento com o regime de austeridade fiscal perseguido, no Brasil, mormente a partir do advento da Lei Complementar nº 101/2000.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O plexo normativo que disciplina as finanças públicas irradia-se do próprio texto constitucional, em cujos artigos 163 a 169 foram lançadas as bases para uma gestão fiscal responsável.

Neste subsistema constitucional, precisamente no art.167, III, está insculpida a chamada "regra de ouro" que veda "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais".

Como cediço, a LRF regulamenta a matéria afeta à administração financeira e orçamentária do Estado e tem no mencionado subsistema constitucional seu fundamento de validade.

A despeito do zelo revelado na análise do órgão ministerial, peço vênias para lançar à questão temperamentos que reputo necessários à formação de um juízo mais condizente com a excepcionalidade dos fatos. Como mencionei, entendo que o momento atual expõe desafio maior aos órgãos de controle: prosseguir no desempenho de suas competências republicanas, porém amoldando-as à atipicidade da situação presente, decorrente da Pandemia do COVID-19.

Com efeito, estamos vivenciando momento que marcará a história deste século pelas consequências dramáticas que serão infligidas à saúde e à vida de pessoas como, também, em virtude dos já inevitáveis impactos avassaladores nas economias nacionais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Os governos dos diversos países atingidos pela COVID-19 têm lançado mão das mais diversas soluções de política econômica e de saúde pública para responder à crise.

No Brasil, o reconhecimento pelo Congresso Nacional do estado de calamidade pública, por conduto do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, deflagrou uma série de medidas extraordinárias, voltadas ao enfrentamento da pandemia cuja criticidade se afigura iminente no Brasil.

Cite-se, dentre outras, a recente Lei 13.982 de 02/04/2020 que institui o auxílio emergencial pecuniário de R\$ 600,00 e R\$ 1.200,00, na maior ação de transferência de renda da história do país; o Decreto nº 10.305, de 1º de abril de 2020, que estabelece a isenção do Imposto para Operações Financeiras (IOF) para as operações de crédito, por 90 dias; a antecipação de pagamento do PIS/PASEP e do 13º salário de aposentados do INSS e ampliação da base de beneficiários de bolsa família.

Os esforços dos governos estaduais e locais, dentro das respectivas competências, não têm sido diferentes.

Como mencionado na manifestação do MPCO, em Pernambuco foram editados os Decretos Legislativos nºs 09 e 10/2020 por meio dos quais a Assembleia Legislativa reconheceu a ocorrência de calamidade pública no estado para os fins que especifica.

Além disso, houve a edição de Decretos Estaduais que estabelecem medidas restritivas, tais como isolamento social



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

(Decreto 48.809/2020); requisições administrativas (Decreto 48.831/2020); suspensão do comércio (Decreto 48.832/2020); instituição do atendimento remoto para os serviços públicos não essenciais (Decreto 48.835/2020).

As adequações ocorridas na gestão e no sistema normativo pátrio obteve chancela jurídica, ainda que não definitiva, do Supremo Tribunal Federal. O Ministro Alexandre de Moraes, concedeu recente medida cautelar na ADIN nº 6.357 - DF cujo dispositivo foi exarado nos seguintes termos:

Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, *caput, in fine* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, 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 gerado pela disseminação de COVID-19.

Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.

O *Parquet* de Contas afirma que referida decisão não socorre a iniciativa da Prefeitura do Recife, ora em exame,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

porquanto não alcançou o art.37, I da LRF, apontado na representação como descumprido.

Com efeito, referido dispositivo não foi objeto do pedido submetido ao STF pela Presidência da República, assim, por óbvio, não foi contemplado na cautela concedida.

Ocorre que, por via indireta, ao afastar as exigências contidas no art.14 da LRF, a tutela concedida, em certa medida, suscita ponderação acerca do rigor do art.37, I, neste momento de crise.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: [\(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001\)](#) [\(Vide Lei nº 10.276, de 2001\)](#)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Necessário atentar para o fato de que ao afastar as exigências de demonstração de impacto e compensação orçamentários à "concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita" (art.14), a decisão cautelar flexibilizou o principal cânone da responsabilidade fiscal - o equilíbrio entre despesas e receitas públicas, irradiando-se, inclusive, para até os próximos dois exercícios financeiros.

O afastamento da necessidade de demonstração da repercussão em até dois exercícios seguintes culmina por permitir o que o legislador quis coibir, também, no art.37, I, que é o comprometimento de caixa de exercícios futuros.

Pode-se argumentar que a ADIN 6.357 - DF se restringe ao aspecto das despesas. Saliento, todavia, reconhecimento contido na própria representação ministerial no sentido de 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".

Assim, é indiscutível que, neste ponto, a análise jurídica da Lei Municipal 18.693/2020 contida na manifestação



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ministerial é a que melhor se coadune com o sistema jurídico tributário, num cenário de normalidade nacional. Contudo, não se pode ignorar que a referida decisão cautelar do ministro Alexandre de Moraes introduziu um novo olhar às regras jurídicas ao analisá-las à luz da grave situação que o país atravessa.

Esta interpretação dada pelo STF ao momento fiscal da Pandemia, aplicando o conceito de “regime fiscal extraordinário”, já vem sendo debatida por diversos doutrinadores do país - cito o exemplo de dois desta Casa: o Conselheiro Marcos Nóbrega, em artigo publicado no Estadão, no dia 30.03.2020, denominado “O ORÇAMENTO PÚBLICO EM TEMPOS DE PANDEMIA COVID - 19”²; e o Conselheiro Valdecir Pascoal, em artigo publicado em 05.04.20, no JOTA, denominado “Papel do Estado em tempos de pandemia: combate ao vírus e à crise econômica e social- Uma análise da quarentena Fiscal”³.

Imperioso destacar, ainda, que foi aprovada, na Câmara, em dois turnos, a PEC 10/2020 - a denominada “PEC do Orçamento de Guerra” que introduz um regime extraordinário financeiro e de contratações, num orçamento apartado, a fim de facilitar a operacionalização e o controle das medidas emergenciais relacionadas à pandemia. Caso a PEC venha a ser aprovada no

² Disponível em:

<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-orcamento-publico-em-periodo-de-pandemia-da-covid-19/>

³ Disponível em:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/papel-do-estado-em-tempos-de-pandemia-combate-ao-virus-e-a-crise-economica-e-social-05042020>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Senado, a vigência do regime orçamentário excepcional proposto será até 31/12/2020, prevendo, ainda, a convalidação de todos os atos de gestão praticados desde o dia 20/03/2010.

A PEC do Orçamento de Guerra, dentre outras medidas, afasta a regra de ouro cuja matriz constitucional é o art. 167, III, da Carta Federal.

REDAÇÃO FINAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10-B DE 2020

Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional; e dá outras providências.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

(...)

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 115:

“Art. 115. Durante a vigência de calamidade pública nacional reconhecida pelo Congresso Nacional em virtude de pandemia de saúde pública de importância internacional, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender as necessidades dela decorrentes,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos neste artigo.

(...)

§ 7º Será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública, a observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal. (Grifei)

Como cediço, a regra de ouro veda o financiamento por operações de crédito para suprir despesas correntes. É o que expressamente prevê o texto constitucional:

Art. 167. São vedados:

(...)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Como mencionado, a manifestação do MPCO lastreia a reprovação à lei municipal, dentre outros fundamentos, por constituir a antecipação tributária nela prevista, operação de crédito coibida pelo art.37, I da LRF.

Todavia, caso a PEC do Orçamento de Guerra venha a ser aprovada pelo Senado, me parece que a censura ministerial restará mitigada, também neste ponto, porquanto, numa construção silogística, se a antecipação de receita tributária em exame configura operação de crédito e é destinada a carrear recursos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

para despesas correntes emergenciais, a hipótese seria também alcançada pela regra de ouro e, no limite, por consequência, pela PEC 10/2020.

Ademais, como suscitado pela Prefeitura, no memorial oferecido, há que se indagar acerca da real natureza tributária dos recursos pretendidos, uma vez que resta ausente a característica de prestação pecuniária compulsória, se assemelhando, neste particular, a uma operação de natureza civil.

Os pressupostos para a concessão de medidas cautelares, no âmbito desta Corte de Contas, estão fixados no art 1º da Resolução TC nº 16/2017.

Pelas razões discorridas ao longo deste voto não vislumbro plausibilidade jurídica para o pedido formulado pelo órgão ministerial.

De outro lado, estamos vivenciando situação de extrema gravidade, na qual os esforços dos gestores públicos se voltam para proteger a vida dos indivíduos. Nesse cenário, a decisão cautelar monocrática acarreta privação de recursos necessários à proteção urgente da saúde e da vida e, por isso, a suspensão de execução da lei municipal por ela determinada configura verdadeiro *periculum in mora* reverso.

A topografia constitucional revela o escalonamento de valores abraçado pelo constituinte o qual deve nortear as conclusões do caso em apreço.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Deveras, a dignidade da pessoa humana é fundamento da República fixado no ápice do texto constitucional pátrio, já no seu art.1º. A vida restou consagrada na Carta Federal dentre os direitos e garantias fundamentais arrolados no art.5º e a saúde, corolário da garantia à vida, foi qualificada como direito social no art. 6º.

Por certo que a disciplina financeiro-orçamentária do Estado tem assento constitucional, porém entendo que não se pode cotejar bens jurídicos de tão discrepantes estaturas sem concluir pela supremacia dos primeiros.

Assim, com a devida vênia, voto por não referendar a medida cautelar concedida e, por conseguinte, pela revogação da suspensão da Lei Municipal nº 18.693/2020.

Outrossim, entendo que a captação de receitas e execução de despesas relacionadas com as medidas de enfrentamento ao COVID-19 devem constar de orçamento apartado para que sejam passíveis de acompanhamento e controle por parte desta Corte e de toda a sociedade com a transparência necessária.

Isso posto,

CONSIDERANDO a Representação Interna nº 006/2020;

CONSIDERANDO ausentes os vícios de inconstitucionalidade da Lei 18.693/2020, apontados pelo MPCO, face ao art. 24, I c/c o art. 165, § 9º e ao art. 167, IV da Constituição Federal;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSIDERANDO que a aferição de economicidade da medida impõe computar o custo da necessidade e da oportunidade de obtenção de recursos de elevada liquidez;

CONSIDERANDO a medida cautelar concedida na ADIN n° 6.357 - DF na qual foi dada interpretação conforme à Constituição Federal aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, *caput*, *in fine* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020;

CONSIDERANDO que a ADIN n° 6.357 - DF, ao afastar as exigências de demonstração de impacto e compensação orçamentários à "concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita" (art.14), a decisão cautelar flexibilizou, em sede de renúncia de receita tributária, o equilíbrio entre despesas e receitas públicas, inclusive para orçamentos futuros;

CONSIDERANDO que a PEC do Orçamento de Guerra, já aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados, dentre outras medidas, afasta a regra de ouro contida no art. 167, III, da Carta Federal que veda operações de crédito para financiamento de receita corrente;

CONSIDERANDO que, sendo também afastada pelo Senado Federal a regra de ouro, de matriz constitucional, restará mitigada a reprovabilidade da antecipação tributária prevista na



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Lei Municipal nº 18.693/2020, entendida na representação como operação de crédito coibida pelo art.37, I da LRF;

CONSIDERANDO que, no atual regime de anormalidade sanitária nacional e de introdução de exceções a diversos institutos jurídicos, o pedido é destituído de plausibilidade jurídica;

CONSIDERANDO que a suspensão da Lei Municipal nº 18.693/2020 impede o ingresso de recursos aos cofres do município necessários ao enfrentamento da grave pandemia, representando verdadeiro *periculum in mora* reverso;

CONSIDERANDO ausentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* previstos no art.1º da Resolução TC nº 016/2017 que disciplina as medidas cautelares no âmbito desta Corte de Contas,

VOTO para que NÃO SEJA REFERENDADA a Medida Cautelar concedida no Processo TC nº 2052540-0, revogando-se, por conseguinte, a suspensão da execução da Lei Municipal nº 18.693/2020.

OUTROSSIM, SIGO integralmente o VOTO divergente do Conselheiro Valdecir Pascoal, para que se DETERMINE à Prefeitura de Recife que:

- A captação de receitas e a execução de despesas relacionadas com as medidas de enfrentamento ao COVID-19 sejam



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

objeto da devida prestação de contas perante este Tribunal, constando de orçamento apartado;

- Garanta a publicidade e a transparência de todas as medidas adotadas pela Prefeitura do Recife, voltadas ao enfrentamento da pandemia, evidenciando os valores arrecadados com indicação das respectivas fontes bem como os montantes referentes às despesas realizadas, demonstrando a destinação dos recursos.

Por fim, VOTO para que seja determinado à CCE a instauração de Auditoria Especial para proceder ao acompanhamento da execução da Lei Municipal nº 18.693/2020 bem como do cumprimento, pela Prefeitura, das determinações contidas neste voto, dando imediata ciência ao relator de fatos que porventura venham representar descumprimento a esta decisão.

É como voto.

Carlos Neves

Conselheiro