



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

**PROCESSO Nº 2052540-0 (Medida Cautelar)**

**Órgão: Prefeitura do Recife**

**Sessão Extraordinária do Pleno - 13/04/2020**

**Voto do Conselheiro Valdecir Pascoal**

*Sabia também que, se as estatísticas continuassem a subir, nenhuma organização, por melhor que fosse, resistiria; que os homens viriam a morrer amontoados e apodrecer na rua, apesar da prefeitura, e que a cidade veria, nas praças públicas, os mortos agarrarem-se aos vivos, com um misto de ódio legítimo e de estúpida esperança. (Trecho de "A Peste", de Albert Camus, 1947)*

1 - A medida cautelar monocrática em apreço determinou, *inaudita altera pars*, ao Chefe do Poder Executivo do município do Recife, bem como ao seu Secretário de Finanças, que se abstivessem de conferir execução à Lei Municipal Nº 18.693/2020, impedindo-os, ademais, de usarem os recursos eventualmente depositados pelos contribuintes nos cofres municipais a título de adiantamento de IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) e TRSD (Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares), ano 2021.

2 - A Cautelar, acolhendo representação do MPCO, concluiu que a referida lei municipal padecia de inconstitucionalidades, afrontaria a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Código Tributário Nacional (CTN), nos seguintes termos: (1) afronta normas gerais de Direito Financeiro (LC 101/2000, art. 37, I) e Tributário (CTN, art. 113, §1º), em 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).

3 - Transcrevo a seguir o inteiro teor da referida Lei Nº 18.693/2020:

Art. 1º Fica instituído o Programa Emergencial de Antecipação do Pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
**Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal**

(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.

4 - Vivessem o país, o nosso Estado e os municípios de Pernambuco uma situação de normalidade, eu não teria dificuldades em enxergar manifesta razoabilidade em, ao menos, parte dos argumentos lançados para a concessão da referida cautelar, notadamente acerca das questões atinentes à LRF e ao CTN. Acontece que não estamos em um contexto de normalidade. O país e, de resto, todos os Estados da federação, e todos os municípios, vivem a maior crise sanitária, social, econômica e fiscal dos últimos 100 anos. Ante o que já acontece hoje e os tenebrosos cenários já cientificamente delineados, trata-se de uma conjuntura com potencial de causar efeitos nas contas públicas semelhantes à depressão econômica dos anos 30 do século passado e ao período após a 2º Grande Guerra. A crise desencadeada pela Covid-19 afeta drasticamente a saúde pública e a economia, de sorte que caberá, especialmente ao poder público, nas três esferas federativas, adotar, com urgência urgentíssima, políticas públicas efetivas para proteger a população e mitigar os danos causados pela pandemia. Afora o potencial de colapsar o sistema de saúde pública, já está em curso, com expectativa de agravamento substancial, nos próximos dias e meses, uma queda substancial do PIB (FMI e Banco Mundial já apontam queda de 6%), das receitas públicas, do emprego e da renda. A rigor, é uma situação que lembra uma “tempestade perfeita”, na medida em que a queda abrupta da arrecadação acontecerá simultaneamente à necessidade de aumentar determinadas despesas, havendo, outrossim, margem pequena para cortes de despesas já contratadas ou planejadas, considerando que



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

já se vivia, antes do funesto advento da Covid-19, uma considerável crise fiscal e econômica. É uma realidade que afeta todos, mas sobretudo os cidadãos economicamente mais vulneráveis, justamente aqueles que mais dependem do serviço público de saúde.

5 - Em um contexto de gravidade desta magnitude, é dever dos órgãos de controle e judiciais adotarem uma postura em sintonia com os princípios basilares e fundantes de nosso ordenamento jurídico, respeitando a hierarquia dos valores mais caros à sociedade. Com efeito, na presente conjuntura, há que prevalecer os comandos constitucionais que assegurem a saúde dos cidadãos, direito este que está umbilicalmente ligado à proteção à vida e à dignidade da pessoa humana (CF, artigos 1º, 3º, 5º, 23, 196). O disposto no citado artigo 196 é emblemático: *“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”*. Dessa forma, o quadro em apreço exige de nós, na hora de valorar os fatos humanos, sociais e econômicos, o exercício daquilo que a doutrina jurídica chama de “ponderação de princípios”. É dizer: estando em risco a saúde e a vida humana, regramentos como aqueles relativos à responsabilidade fiscal, numa interpretação conforme a Constituição, não de ser mitigados, relativizados, e até afastados, temporariamente, em favor de princípios maiores que exigem a máxima responsabilidade social dos governos. Repito: é a vida humana, mais do que nunca, que está em questão nestes dias angustiantes de pandemia. Esse dever-responsabilidade também está devidamente consignado na LINDB — Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, quando, ao longo dos artigos 20 a 23, estatui parâmetros de atuação que devem ser observados pelos órgãos de controle, especialmente quanto à observância da proporcionalidade e das consequências de suas decisões, atentando, ademais, para os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo. Transcrevo os referidos dispositivos da LINDB:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

6 - É, pois, dentro dessa moldura fática, constitucional e legal que, neste exame preliminar e cautelar da lei municipal em questão, sou compelido, com as devidas vênias, a não vislumbrar plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*) nas teses trazidas na representação do valoroso órgão ministerial, nem risco iminente de lesão à municipalidade, que pudessem configurar o *periculum in mora*. A rigor, vislumbro uma situação oposta. O contexto aponta para fumaça do direito em favor da responsabilidade social e em defesa da saúde e da vida. A plausibilidade (presunção de constitucionalidade), decorrente do contexto anormal, milita em favor da lei ora questionada, numa interpretação conforme a Lei Maior. O que temos é uma situação chamada de *periculum in mora* inverso, porquanto impedir, em juízo cautelar monocrático, a execução da referida lei municipal, pode, ao cabo, acarretar um dano ainda mais irreparável à sociedade. A ortodoxa defesa de regras de responsabilidade fiscal e tributárias, no presente contexto da Covid-19, tem o condão de transformar governantes em gestores-Pilatos, reduzindo a margem de possibilidades de implementação de políticas públicas que ajudariam à camada social mais vulnerável.

Aprofundo.

7 - As regras referentes à LRF (LC nº 101/2000, art. 37, I) e do Código Tributário Nacional (CTN, art. 113, §1º), atinentes à definição de fato gerador de tributos e, sobretudo, às vedações de contratação de operações de crédito a título de antecipação de receita de tributo, cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, não devem constituir um óbice legal intransponível, não cabendo, em princípio, numa interpretação conforme à Constituição, sua aplicação ao presente caso, pelo tempo que durar os efeitos da pandemia e da calamidade pública. Compreensão diversa tem o potencial de colidir com o interesse público e com todos os mandamentos constitucionais já mencionados que protegem a vida, a dignidade e a saúde do ser humano. A despeito de não configurar, estrita e formalmente, uma operação de crédito, nem, por outro lado, um imposto antecipado, dado o caráter VOLUNTÁRIO das receitas a serem auferidas (impostos são obrigatórios), a operação financeira prevista na lei municipal recém aprovada está mais para uma espécie de antecipação (adiantamento) do recolhimento de receitas tributárias futuras.

8 - O principal argumento utilizado para glosar a citada operação é que ela impactaria o exercício financeiro seguinte, 2021, de sorte a comprometer o orçamento futuro. Em um



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

contexto de “CNTP”, convenha-se, a tese, como disse, seria razoável, mas neste novo contexto, em que se trava uma verdadeira “guerra em defesa da vida”, definitivamente, NÃO. A necessidade de recursos extraordinários é premente e é para hoje. Há vidas no caminho e as pedras do formalismo fiscal devem ser afastadas momentaneamente. A operação financeira de recebimento antecipado de receitas futuras é medida que está em sintonia com este novo e trágico cenário.

9 - A rigor, não são inusuais situações em que o orçamento seguinte acaba financiando gastos do presente. As operações de crédito, na forma de empréstimos de médio e longo prazos, constituem o principal exemplo. A despesa de hoje é paga pela geração seguinte, que, por sua vez, se beneficia dos resultados das políticas públicas implementadas anteriormente. Outro exemplo são os gastos de duração continuada e plurianuais. O fato é que há situações em que a geração presente financia as futuras e outras em que as futuras não de contribuir com a presente. Um exemplo exatamente inverso, em que a geração de contribuintes de agora financia a seguinte, ocorre quando é verificado superávit financeiro em determinado exercício. Esse saldo de recursos, fruto do esforço contributivo anterior, poderá, a depender do montante de restos a pagar, financiar despesas de anos seguintes, por meio de adições (créditos adicionais) ao orçamento. Lembre-se, ainda, que a noção clássica de orçamento equilibrado, em que o endividamento era um pecado, há muito foi abandonada pelo Direito Financeiro. Hoje, a regra são orçamentos deficitários, cujo equilíbrio contábil é alcançado a partir das chamadas operações de crédito (empréstimos). Portanto, essas relações orçamentárias intergeracionais e intertemporais são naturais e presentes até em tempos normais. Ante a calamidade sanitária que coloca vidas em risco é dever do gestor e do controle adotarem uma postura “*carpe diem*”, ou seja, há que se pensar no agora. No futuro, se não estivermos mortos, como disse J. M. Keynes, haveremos de buscar soluções para reequilibrar o erário. A propósito, soluções de ajuda aos entes federativos já estão sendo pensadas e discutidas pelo Parlamento brasileiro, notadamente aquelas que partem da União, cuja capacidade de endividamento é quase ilimitada. A rigor, o desafio enfrentado pelos governos não são diferentes daqueles enfrentados pelos pais e mães de família nessa crise. Se as vidas de seus filhos estivessem em risco, os pais responsáveis, sem terem poupança ou recursos sobrando, não aceitariam que o patrão antecipasse salários futuros? Decerto que aceitariam, considerando que a vida vem em primeiro lugar, em qualquer contexto humano.

10 - Também não vislumbro, em princípio, qualquer afronta à moralidade ou à ética nos comandos da lei municipal. Sabemos o quão delicada é a questão dos impostos, dos tributos. Acrescente a isso o fato de estarmos em ano de eleições. A história nos mostra que guerras e rebeliões foram desencadeadas no mundo todo em razão de excesso de exação, confiscos, empréstimos compulsórios, etc. No caso em apreço, não se vê nada que atinja a legitimidade da operação, pois o recolhimento antecipado dos tributos referidos serão, vale repetir, VOLUNTÁRIOS. A lei não impôs, a lei não obriga a antecipação do IPTU



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

e da TRSD de 2021 para 2020. Só antecipa o pagamento quem assim o desejar. Será, com efeito, um gesto voluntário do contribuinte, que certamente, a depender da sua situação, pode, ao mesmo tempo, colaborar com a sociedade em um momento de crise aguda e, *pari passu*, também auferir uma vantagem financeira a partir do desconto que lhe é propiciado. Ante a delicadeza e a sensibilidade que o tema “imposto” sempre causa na sociedade (temos uma altíssima carga tributária) é natural e esperado que aqueles cidadãos que não disponham de todas as informações, nem de conhecimentos jurídicos e de finanças públicas, reajam de uma maneira mais enfática e crítica. É natural. A reação poderia ser diferente se estivessem cientes de que o ato de recolhimento antecipado é medida excepcional, que tem o potencial de alcançar poucos contribuintes (certamente aqueles mais aquinhoados economicamente) e que tal recolhimento não lhes será imposto. É uma faculdade, insisto. Diga-se, ainda, que diante do quadro grave, os governantes, a exemplo do que se dá no município do Recife, vem adotando cortes de despesas e redirecionando esses recursos para gastos de combate à pandemia. O enfrentamento, pois, tem sido, tanto pela vertente de fortalecer a receita (ou diminuir suas perdas), quanto pela racionalização das despesas. Adicione-se, é bom lembrar, que tais medidas, de alguma forma, acabam sacrificando e comprometendo o próprio orçamento atual (a PCR aponta em “Memorial” um impacto da ordem de 800 milhões de reais no orçamento de 2020), provando, que em situações emergenciais de gravíssima crise não se pode ficar apegado ao fetiche da anualidade orçamentária. São esses verdadeiros estados de necessidade em defesa da vida que justificam a relativização da ortodoxia fiscal, muito importante e necessária para tempos normais.

11 - Diante da dimensão da crise econômica e fiscal, repita-se, espera-se que poucos contribuintes optem pela referida antecipação. O que veremos, e o que já se vê, basta lermos os jornais, são situações justamente opostas: existem demandas legítimas de contribuintes solicitando o perdão, o desconto ou o parcelamento de tributos devidos hoje, em 2020. O fato é que, além da queda brutal que se verificará em decorrência do quase colapso da atividade econômica (lembrando que um dos setores que mais sofrerá será o de “serviços”, que é a base da arrecadação do imposto municipal mais relevante, o ISS) e da inadimplência natural de tributos que certamente ocorrerá em 2020 (muitos contribuintes simplesmente não terão dinheiro para pagar no prazo), os próprios governos terão que adotar uma flexibilização das suas cobranças tributárias. A questão torna-se ainda mais aguda quando se junta esse fato de queda da receita ao aumento simultâneo da demanda de despesas urgentes na saúde e também na assistência social: hospitais de campanha, equipamentos como respiradores, leitos de UTI, EPIs, medicamentos, abrigos, cestas básicas... Trata-se, como dissemos, de uma manifesta “tempestade perfeita”, que exige medidas ousadas e urgentes dos governantes. Padre Antônio Vieira, em 1644, no Sermão de São Pedro, vaticinou: “*A peste do governo é a irresolução. Está parado o que havia de correr, está suspenso o que havia de voar, porque não atamos nem desatamos*”. Ao final, os valores que serão auferidos por esta antecipação apenas compensarão uma pequena



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

parcela do montante dos tributos deste exercício de 2020 que serão obrigatoriamente postergados hoje para recebimento no futuro. Pois bem, lá no futuro, esses valores irão reforçar os respectivos orçamentos futuros. Será mais um exemplo de sacrifício dessa geração em favor da futura. Enfim, o risco que as pessoas correm neste exato momento, na balança entre o fiscal e a vida, compensam as medidas excepcionais e temporárias. É aquele contexto chamado pelos economistas de *TRADE-OFF*: num conflito de escolhas, sacrifica-se algo menos relevante no momento em favor de um bem maior, no caso vertente simplesmente: a VIDA. Sem ela, não há que se falar em futuro. Para quê equilíbrio fiscal se não há vida?

12 - Compreensões semelhantes, já no contexto da atual crise sanitária decorrente da pandemia, têm sido esboçadas pelo Poder Judiciário brasileiro, quando decide pela suspensão do pagamento de dívidas de entes federativos com a União ou quando afastam, temporariamente, dispositivos legais, a exemplo de comandos da LRF. É dessa estirpe a **Recente deliberação do STF, no bojo da ADI 6.357/DF**, que suspendeu temporariamente os artigos 14, 16, 17 e 24 da referida lei. Regrimentos fundamentais que dizem respeito a renúncias de receitas e assunção de novas despesas foram ponderados e afastados, circunstancialmente, numa interpretação conforme a Constituição, ante a colisão com outros mandamentos constitucionais. Vale transcrever trechos do voto do **Relator Min. Alexandre de Moraes**:

Há, porém, situações onde o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado, tendo a própria LRF, em seu artigo 65, estabelecido um regime emergencial para os casos de reconhecimento de calamidade pública, onde haverá a dispensa da recondução de limite da dívida, bem como o cumprimento da meta fiscal; evitando-se, dessa maneira, o contingenciamento de recursos; além do afastamento de eventuais sanções pelo descumprimento de limite de gastos com pessoal do funcionalismo público. Na presente hipótese, o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo no 6, de 20 de março de 2020, a ocorrência de estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-19 declarada pela Organização Mundial de Saúde, atendendo à solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem no 93, de 18 de março de 2020. Como ressaltado pelo requerente: “O desafio para as autoridades governamentais em todo o mundo, além das evidentes questões de saúde pública, reside em ajudar empresas e pessoas, especialmente aquelas mais vulneráveis à desaceleração do crescimento econômico, a atravessar este momento inicial, garantindo que estejam prontas para a retomada quando o problema sanitário tiver sido superado. Nesse sentido, a maioria dos países vêm anunciando pacotes robustos de estímulo fiscal e monetário, bem como diversas medidas de reforço à rede de proteção social, visando atenuar as várias dimensões da crise que se desenha no curtíssimo prazo. [...]”



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

Neste sentido, é inegável que no Brasil as medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos, outrora não previsíveis na realidade nacional. Tanto isso é verdade que, apenas para fins de início do combate do COVID-19, já houve a abertura de crédito extraordinário na Lei Orçamentária Anual no importe de mais de R\$ 5 bilhões (Medida Provisória no 924, de 13 de março de 2020), longe de se garantir, contudo, que tal medida orçamentária é a única suficiente para dar cobertura às consequências decorrentes deste evento sem precedentes”. **O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que, afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade. O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.**[grifos nossos]

A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da vida e da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde. O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde. A gravidade da emergência causada pela pandemia do COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde. O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado. A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

de efeito imediato, inclusive no tocante a garantia de subsistência, empregabilidade e manutenção sustentável das empresas.

A temporariedade da não incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020 durante a manutenção do estado de calamidade pública; a proporcionalidade da medida que se aplicará, exclusivamente, para o combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade, pois, observadas as necessárias justiça e adequação entre o pedido e o interesse público.

13 - Registre-se que a decisão do STF se limitou à suspensão temporária dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF, além de outros da LDO federal, porque o pedido do governo limitou-se àqueles específicos dispositivos. É o que consta do voto do Relator. Não tenho dúvidas de que muitas outras vedações da LRF deixariam de ser aplicadas neste momento caso a ação tivesse um objeto mais amplo. Com o mesmo propósito de conferir maior agilidade às ações de governo e segurança jurídica aos governantes nesses tempos de pandemia, o Congresso Nacional vem discutindo uma legislação mais específica sobre esse contexto extraordinário, a exemplo da PEC 10/20, que institui o chamado “orçamento de guerra” e o substitutivo ao PLP 149/2019, o chamado “plano Mansueto”. É forçoso reconhecer que a maioria das medidas legislativas que afastam transitoriamente as vedações fiscais tratadas nas referidas propostas têm apenas o condão de reforçar o enfrentamento de situações excepcionais que já estão consignadas, explícita ou implicitamente, no ordenamento jurídico, como já evidenciamos acima. Com efeito, restou demonstrado que as excludentes consignadas expressamente no artigo 65 da LRF (suspensão de meta fiscal, de observar limites de pessoal e limitação de empenhos) não seriam suficientes, à luz da Constituição, para enfrentar a situação extrema desta pandemia. Dada a urgência dessas medidas legislativas é possível que nem todas as excludentes que o momento requer sejam contempladas expressamente nos textos a serem aprovados. Caberá, portanto, aos controles judiciais e dos Tribunais de Contas, o exame de outras situações de excludência que, porventura, possam estar albergadas pela Constituição, em sintonia com a tríade de direitos fundamentais: vida-saúde-dignidade.

14 - Também não me convencem os argumentos que apontam outras inconstitucionalidades na lei municipal. Alega-se afronta aos princípios da economicidade, eficiência, não afetação da receita e ainda a incompetência do município para legislar sobre direito financeiro.

15 - A alegada incompetência legislativa não resiste a um olhar lógico e sistemático da Constituição. A competência legislativa concorrente assinalada no artigo 24 da CF não pode ser lida sem a observância dos seguintes artigos da mesma CF: o artigos 23, que prevê a



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

competência comum entre União, Estados e Municípios para cuidar da saúde; e, sobretudo, o artigo 30, incisos I, II e III, que permitem aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual e instituir e arrecadar tributos de sua competência. A prevalecer a leitura isolada do artigo 24, nenhum município poderia legislar sobre seus próprios impostos. Como corolário dessa visão, não vislumbro qualquer caráter de inconstitucionalidade a esse respeito, ainda que estivéssemos, como definitivamente não estamos, em tempos normais.

16 - Quanto ao princípio da não vinculação (não afetação) das receitas, igualmente não nos parece haver afronta. Primeiro porque o texto da lei em momento algum vincula aqueles recursos-adiantamentos (que um dia serão impostos) a despesas, órgãos ou fundos. Segundo porque, ainda que os vinculasse, tratando-se naturalmente de recursos extraordinários que serão aplicados no combate aos efeitos da pandemia, em última análise, esses recursos estariam afetados às ações e serviços públicos de saúde, o que afastaria afronta à Lei Maior, porquanto os gastos com saúde foram expressamente excluídos, pela própria CF, da vedação de vinculação, a exemplo dos gastos com educação. Vincular receita de impostos à saúde, antes de uma faculdade, é um dever, ainda que o conceito de saúde neste contexto de “guerra em defesa da vida” possa ser mais amplo do que aquele consignado na legislação ordinária de regência.

17 - Sobre eficiência e economicidade é difícil e complexo fazer tal juízo de valor neste momento. É comum que governos concedam aos contribuintes descontos para pagamentos à vista de tributos e também concedam parcelamentos para devedores antigos. Dizer que o desconto de 15% pelo pagamento voluntário antecipado (em aproximadamente um ano) de um tributo, tomando por base parâmetros econômicos e financeiros de contextos de normalidade, não nos parece um critério razoável. Lembre-se que a própria prática adotada por muitos municípios, em tempos normais, permite descontos de até 10% do imposto em questão, pelo pagamento integral em parcela única. De qualquer modo, há que se postergar esse exame mais minucioso de possível antieconomicidade para o controle externo final que este TCE realizará quando do exame e julgamento de mérito da prestação de contas desses valores. Nesse momento, precisaremos ter em mente a mesma lógica que tivemos quando da aprovação de Resolução que disciplinou o processamento das despesas e as prestações de contas no período da calamidade pública. É exame a ser feito levando em conta possíveis anomalias do mercado.

18 - Fundamental deixar claro que o entendimento aqui esposado não significa cheque em branco nem, muito menos, uma espécie de salvo-conduto aos gestores municipais que estarão à frente da aplicação do montante dos recursos que eventualmente serão auferidos por meio da citada lei municipal. Caberá a esses gestores demonstrar, **por meio de robusta motivação**, todos os contextos excepcionais enfrentados e que os levaram, com a aprovação dos representantes do povo do Recife (Câmara de Vereadores), a realizar a



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

referida operação financeira que propicia o recolhimento voluntário e antecipado de futuros créditos tributários. Mas não é apenas isso. Responsabilidade que aumenta por se tratar de ano eleitoral. É preciso assegurar que os referidos recursos sejam, de fato, aplicados em ações de combate aos efeitos da Covid-19. Da mesma forma, tudo o que for arrecadado e os termos em que foram aplicados não de ser devidamente registrados e publicados no Portal de Transparência Municipal. Essas determinações são fundamentais e estão em sintonia com as determinações do STF nas ações que suspenderam pagamentos de parcelas das dívidas de Estados e Municípios e afastaram exigências da LRF. Esse dever de prestar contas de uma forma ainda mais contundente e transparente destes recursos deve-se justamente ao contexto excepcional em que o gestor ficará dispensado de seguir determinadas formalidades legais. A rigor, a sua responsabilidade aumenta nestes tempos de emergência, na medida em que, além do estresse-desafio dos atos de governo e de gestão que deverá adotar, ainda terá que **comprovar a necessidade e a razoabilidade das medidas tomadas no período, sob pena de responsabilização administrativa, civil, penal e aquela imanente ao controle social.**

19 - Por fim, não posso deixar de mencionar o enorme desafio para aqueles que fazem o Controle Público nestes tempos de pandemia. À falta de uma jurisprudência de crise, não se revela tarefa fácil adotar uma postura de compreensão e empatia sobre o momento grave e singular que estamos vivenciando, sem prescindir do olhar atento ao cumprimento da Constituição, à transparência e à probidade na condução dos atos administrativos. Mas certamente desafio maior estão enfrentando os governantes desse país, surpreendidos, repito, com a maior crise dos últimos cem anos. Respeitando todos os posicionamentos em contrário, não tenho dúvidas de que a posição que ora defendo, ainda que o futuro viesse a demonstrar que a crise não teria sido tão grave como se antevia, é aquela que o destino nos impõe neste momento tenebroso e de incertezas. Ainda que estivéssemos no terreno da expectativa de crise (ela, na verdade, já bate às nossas portas!), ainda assim, estou certo de que haveríamos de escolher uma leitura do ordenamento jurídico mais harmônica possível com o direito fundamental e primário à VIDA. Em recente artigo publicado na edição do dia 10 de abril, no jornal Folha de São Paulo, com o título “A lição de Santo Agostinho”, o ministro do STF, Luiz Fux, chama a atenção para a sensibilidade do julgador e a cautela que se deve adotar na aplicação da dogmática jurídica em tempos de pandemia, concluindo: “*Juízes devem ser responsivos ao povo e mensurar as consequências de suas decisões. É dizer: não é hora de apregoarmos a máxima “dura lex sed lex”; ao revés, obedecer o sábio aforisma de Santo Agostinho: “necessitas non habet legem”. Vale dizer: “Diante da necessidade, deve cessar a letra fria da lei”.* Muitos, como nós, enfrentamos a pandemia do conforto de nossas casas, apartamentos, em *homeworking*, *homeschooling*, com salários ainda garantidos e planos de saúde na rede privada. Nesse complexo enredo do destino, à saúde pública e ao Sistema Único de Saúde (SUS) recorrerão os *homeless*, os mais vulneráveis econômica e socialmente. É sobretudo a vida de “José”, de Drummond,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

aquele do “E agora, José?”, que está em risco. É momento de priorizar a vida. A luz não pode apagar.

20 - Por todo o exposto, conluo pela **REVOGAÇÃO** da presente medida cautelar e pela expedição das seguintes **DETERMINAÇÕES** aos gestores da Prefeitura do Recife e à CCE - Coordenadoria de Controle Externo deste TCE:

**À Prefeitura do Recife:**

- 1) As receitas eventualmente auferidas com base na Lei Municipal Nº 18.693/2020 devem ser aplicadas **exclusivamente** em ações e serviços públicos de saúde e em defesa dos efeitos da pandemia causada pela Covid-19;
- 2) A PCR deve manter no seu **Portal de Transparência** um link (aba) específico e detalhado da aplicação e da prestação de contas desses recursos;
- 3) A prestação de Contas deve estar acompanhada da **comprovação** cabal e idônea dos fatos e contextos que motivaram a utilização excepcional dos referidos recursos.

**À Coordenadoria de Controle Externo:**

– Abertura de **Auditoria Especial** a fim de verificar o cumprimento da lei e das determinações aqui fixadas para a gestão, devendo o referido órgão de auditoria alertar o Relator competente sobre atos ou fatos supervenientes ou que indiquem desconformidades em relação ao teor desta decisão.

**Com as vênias devidas, Senhor Presidente, é como voto.**