



PREFEITURA DO
RECIFE

ACOMPANHAMENTO DA DESPESA CUSTEADA COM A ANTECIPAÇÃO VOLUNTÁRIA DO IPTU/TRSD 2021

Ano	Objeto de Despesa	Credor	CNPJ/CPF Credor	Empenho (R\$)	Liquidação (R\$)	Pagamento (R\$)
2020	130 - AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS	10681 - PHARMAPLUS LTDA	03.817.043/0001-52	3.234,00	3.234,00	3.234,00
2020	130 - AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS	989 - DROGAFONTE LTDA	08.778.201/0001-26	2.612,58	2.612,58	2.612,58
2020	130 - AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS	10697 - FRESENIUS KABI BRASIL LTDA	49.324.221/0020-77	973.977,50	973.977,50	973.977,50
2020	3656 - AMPLIAR O DIAGNÓSTICO DA COVID-19.	153 - INSTITUTO HUMANIZE DE ASSISTENCIA E RESPONSABILIDADE SOCIAL	28.399.030/0001-31	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00
2021	130 - AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS	11167 - BAXTER HOSPITALAR LTDA	49.351.786/0010-71	32.640,00	0,00	0,00

Fonte: Emprel/ Sofin

Dados extraídos às 15:00h do dia 25/11/2021



PREFEITURA DO
RECIFE

Fatos e contextos que motivaram a utilização excepcional dos recursos

Em atendimento ao princípio da transparência ativa, o Município do Recife disponibiliza em seu Portal da Transparência as informações necessárias em conformidade com o que dispõe a Constituição Federal, a Lei Municipal nº 18.693/2020 e o Acórdão nº 266/2020 do Pleno do TCEPE, de maneira a garantir a devida transparência quanto aos recursos públicos arrecadados pelo Programa Emergencial e à aplicação das respectivas despesas no enfrentamento à Pandemia do Covid-19.

Inicialmente, cumpre contextualizar que o Município do Recife pretendeu evocar o princípio da solidariedade pública, de sorte a fazer com que os cidadãos, neste momento extremamente difícil para o País e, sobretudo, para os municípios brasileiros, que mais podem desprenderem-se de recursos financeiros contribuam para o abastecimento dos cofres públicos com vistas a se poder fazer frente aos inegáveis e extraordinários gastos públicos, sobretudo na área da saúde pública.

Neste sentido, tal programa integrou uma cadeia de planejamento do enfrentamento à situação emergencial e de calamidade pública do COVID-19 - sem padrão em qualquer continente e perspectiva do seu término, com reflexos profundos nas relações comerciais, públicas, humanas, afetando especialmente a saúde e a economia -, e requereu – como ainda requer - uma aplicação sem precedentes de recursos em despesa pública de saúde.



PREFEITURA DO
RECIFE

Ainda, o referido Programa Emergencial teve uma nobre missão de auxiliar no enfrentamento da COVID-19, precipuamente em razão da arrecadação de receitas municipais abaixo em relação às expectativas criadas, de modo que a alocação dos recursos recolhidos voluntariamente pelo cidadão pelo referido programa.

Para atender às demandas do Programa Emergencial e aos demais princípios administrativos e financeiros, dentre eles o princípio da eficiência, fez-se necessária o planejamento de aferição de receita, sobretudo considerando a sua queda vertiginosa pela implementação da quarentena no ano de 2020.

À época da implementação do Programa, restou claro na vasta gama de informações públicas disponibilizadas tanto pela gestão municipal como pelas outras esferas de governo, organismos internacionais, dentre outros, o que diz respeito ao aspecto da saúde pública como da “saúde da economia” e de suas consequências para a gestão dos Entes públicos em suas esferas de atuação.

Ora, todas as ações da Prefeitura do Recife frente a essa pandemia inédita, que afeta diretamente a população municipal, foram – como vem sendo - realizadas em compasso com as necessidades que dia a dia surgem, as quais, por vezes, requerem efetivações enérgicas e imediatas.

Restaram claros os fundamentos técnicos e jurídicos que deram todo o substrato necessário à edição da referida a Lei Municipal nº 18.693/2020, os quais não se ativeram a uma burocracia comum às ações ordinárias, daí a inviabilidade de se equiparar as exigências numa situação de normalidade a tempos de anormalidade, tendo em vista que os fatos são indeclináveis e o direito deve a eles consideração.



PREFEITURA DO
RECIFE

Isso justamente porque a pandemia do Covid-19 não se trata de um contexto fático social e econômico comum, e requer ação efetiva do Poder Público em tempo real, em conformidade com as Leis e normas de regência, em especial no que diz respeito ao contexto fiscal e às informações de domínio público disponibilizadas pela gestão municipal.

Embora a gestão municipal, de forma proativa, tenha criado desde 28 de janeiro de 2020, o Comitê Municipal de Resposta Rápida do Recife-Covid-19 e iniciado o seu Plano Municipal de Contingência, foi apenas em 11 de março de 2020, que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que vivemos uma pandemia do novo coronavírus, o chamado de SARS-CoV-2 (Covid-19), que naquele momento havia aumentado em 13 (treze) vezes o número de casos em apenas duas semanas e já atingia 114 (cento e quatorze) nações em todo o mundo.

Com a publicação do Decreto nº 33.511, de 15 de março de 2020, a gestão municipal declarou Situação de Emergência no Município do Recife, em virtude do COVID-19, nos termos declarados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), e dispôs sobre as medidas para seu enfrentamento.

Também, é de domínio público que o Plenário da Assembleia Legislativa de Pernambuco aprovou, em 24 de março de 2020, em única votação, os Projetos de Decreto Legislativo nºs 2 e 3/2020, reconhecendo Estado de Calamidade Pública em Pernambuco e no Recife, respectivamente, por conta da emergência de saúde internacional decorrente do novo coronavírus. As propostas foram de autoria da Mesa Diretora e atenderam às solicitações encaminhadas pelo Governador do Estado e pelo Prefeito do Recife.

No mesmo sentido do Decreto Municipal, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 93, de 18 de



PREFEITURA DO
RECIFE

março de 2020, a solicitação de reconhecimento, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, da ocorrência do Estado de Calamidade Pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020. Essa solicitação foi aprovada e se tornou o Decreto Legislativo nº 6, publicado em 20 de março de 2020. Vale aqui ressaltar alguns dos argumentos trazidos à época pelo Presidente para o convencimento do Congresso, quanto à necessidade da decretação do Estado de Calamidade Pública:

Com efeito, vivemos sob a égide de pandemia internacional ocasionada pela infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), **com impactos que transcendem a saúde pública e afetam a economia como um todo e poderão, de acordo com algumas estimativas, levar a uma queda de até dois por cento no Produto Interno Bruto - PIB mundial em 2020.**

O choque adverso inicial nas perspectivas de crescimento do mundo esteve associado à desaceleração da China, que foi profundamente agravada pelo início da epidemia. Por concentrar quase um quinto do PIB mundial e ser destino de parcela substancial das exportações de vários países, aquele país vinha sendo o principal motor da economia mundial nos últimos anos, de modo que **a súbita redução em sua taxa de crescimento por si só já implicaria efeitos adversos para os demais países.**”

(...)

Extrai-se, portanto, que **a emergência do surto do COVID-19 como calamidade pública gerará efeitos na economia nacional, com arrefecimento da trajetória de recuperação econômica que vinha se construindo e consequente diminuição significativa da arrecadação do Governo federal.** Vale ressaltar que, neste momento, o Brasil está entrando na crise e ainda que ela já esteja presente em outros países a incerteza envolvida no seu dimensionamento, em nível global e nacional, inviabiliza o estabelecimento de parâmetros seguros, sobre os quais os referenciais de resultado fiscal poderiam ser adotados.

Neste quadro, **o cumprimento do resultado fiscal** previsto no art. 2º da Lei nº 13.898, de 2019, ou até mesmo o estabelecimento de um referencial alternativo, seria temerário ou manifestamente proibitivo



PREFEITURA DO
RECIFE

para a execução adequada dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, **com riscos de paralisação da máquina pública, num momento em que mais se pode precisar dela.**

Em outras palavras, em um **cenário de tamanha incerteza, mas com inequívoca tendência de decréscimo e receitas e elevação de despesas** da União, **o engendramento dos mecanismos de contingenciamento** exigidos bimestralmente pelo art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal **poderia inviabilizar, entre outras políticas públicas essenciais ao deslinde do Estado, o próprio combate à enfermidade geradora da calamidade pública em questão.** (grifos nossos)

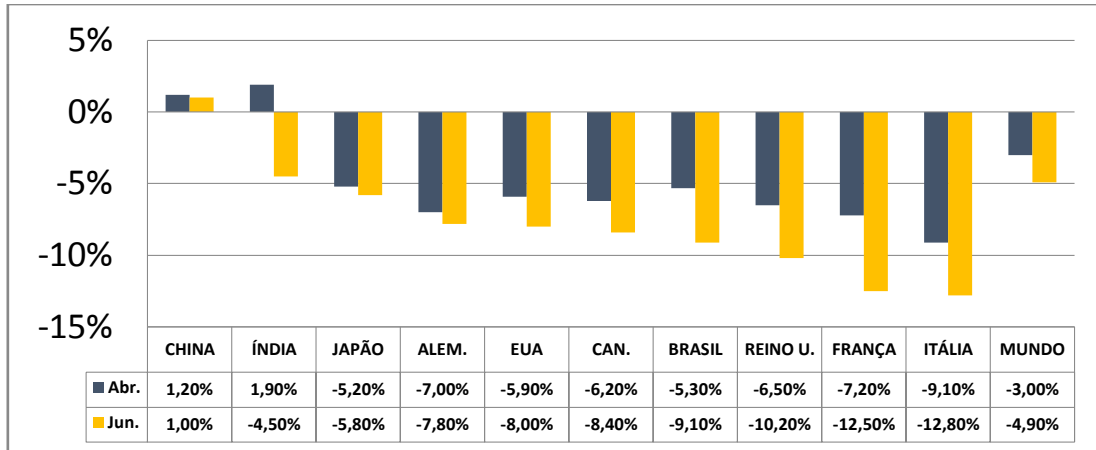
No despacho enviado ao Congresso Nacional, em que solicitava o reconhecimento do Estado de Calamidade Pública no País, o Presidente justificou que os impactos ocasionados pela pandemia internacional ultrapassam a questão da saúde pública e causam forte desaceleração na atividade econômica, no entanto tais afirmações não se fizeram acompanhar de nenhum cálculo ou projeção de queda na arrecadação. O desafio para as autoridades governamentais em todo o mundo, além das evidentes questões de saúde pública, e dos gastos adicionais necessários, estava em ajudar empresas e pessoas, especialmente aquelas mais vulneráveis à desaceleração do crescimento econômico, tudo isso em um cenário de “diminuição significativa da arrecadação”, alertando da necessidade de não cumprimento do resultado fiscal previsto na LOA, caso contrário existiriam **“riscos de paralisação da máquina pública, num momento em que mais se pode precisar dela”**.

Vale salientar que, naquela data, o Presidente mencionava uma queda de dois pontos no PIB mundial, pois a Pandemia se prolongava em todo o mundo em “ondas” de contaminação para as quais ainda não existem previsões confiáveis. Dessa forma, o Fundo Monetário Internacional – FMI em seus Relatórios de Perspectivas Econômicas Mundiais, nas edições de abril e

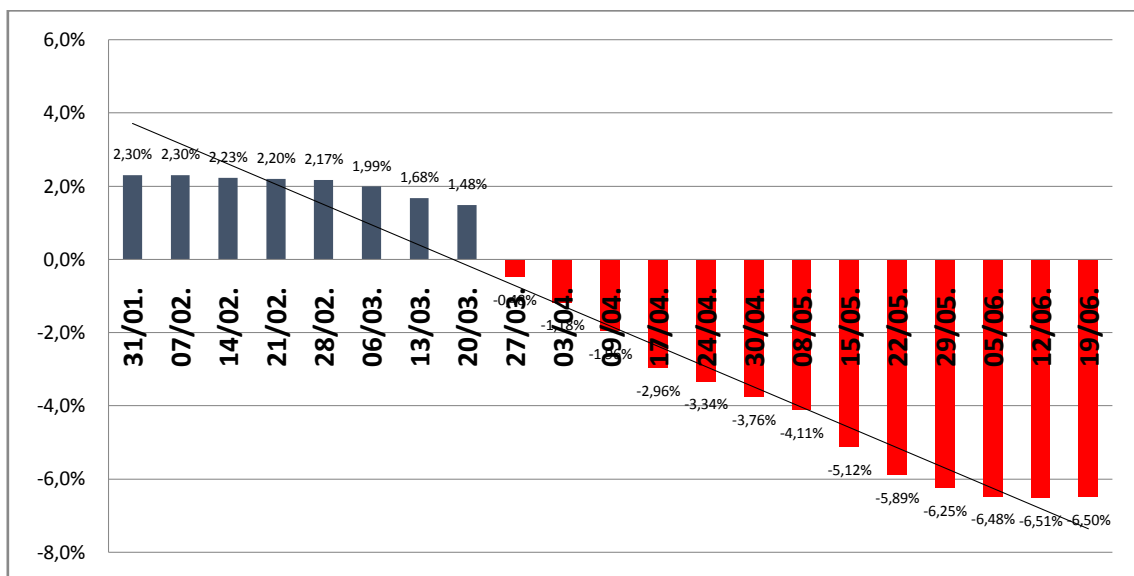


PREFEITURA DO
RECIFE

junho de 2020, previu um PIB mundial negativo de 3,0% e 4,9% respectivamente, como se pode verificar no gráfico abaixo.



Do mesmo modo, o Banco Central do Brasil em seu relatório Focus, vinha reduzindo sucessivamente suas projeções para o exercício de 2020 como pode ser visto no gráfico abaixo.



Em coletiva de imprensa no dia 05 de maio de 2020, o então Secretário de Finanças da Prefeitura do Recife à época apresentou a projeção de novas despesas da ordem de R\$ 370 milhões em ações de saúde e assistência social, como a construção de leitos e entrega de cestas básicas



PREFEITURA DO
RECIFE

para a rede de ensino e para famílias beneficiárias do bolsa família, além de alimentação para a população em situação de rua. Em contrapartida, a projeção de queda na arrecadação de receitas como ISS, IPTU e ITBI, entre outras, chegava à casa dos R\$ 520 milhões, o que consistia em uma real necessidade projetada de R\$ 890 milhões quando se somavam a queda de arrecadação e as novas despesas urgentes para salvar vidas em plena pandemia. Como decorrência dessa coletiva, a imprensa de modo geral repercutiu essas informações em vários veículos de comunicação.

Em atendimento à solicitação da Comissão da Câmara Municipal que acompanha as ações de enfrentamento da pandemia, o então Secretário de Finanças da Prefeitura do Recife à época participou de Audiência Pública Virtual, no dia 20 de maio de 2020, onde pôde esclarecer, mais uma vez, sobre as projeções de receita e despesa do Município, dentre outros assuntos, como as medidas de apoio à economia local.

A situação fiscal do Município foi objeto de debate por mais de 03 (três) horas em Audiência Pública remota da Comissão de Finanças e Orçamento realizada no dia 28 de maio de 2020, às 15:00 horas, por meio de videoconferência, e foi conduzida pelo Presidente da Comissão, Exmo. Senhor Vereador Eriberto Rafael, com a participação do o então Secretário de Finanças da Prefeitura do Recife à época, o qual apresentou a avaliação do cumprimento das metas fiscais do 1º Quadrimestre de 2020 e esclareceu dúvidas sobre as receitas e despesas municipais, em especial quanto aos aspectos relacionados à COVID-19.

E foi diante desse cenário atípico que o Governo Federal, ao sancionar a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, constituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), o qual estabeleceu auxílio financeiro, suspensão de pagamentos e medidas de contenção de despesas aos Entes Federativos, como um claro



PREFEITURA DO
RECIFE

reconhecimento da necessidade de suporte financeiro aos Entes subnacionais. Vale aqui salientar, mais uma vez, que a exemplo das justificativas para decretação do Estado de Calamidade, aqui também em nenhum documento da tramitação do então PLP 39, constam documentos com memórias de cálculo justificando a queda na arrecadação ou aumento das despesas. O isolamento social com o fechamento obrigatório do comércio e circulação restrita das pessoas, assim como as consequências óbvias para as receitas dos Entes públicos que já dispõe de mecanismos de transparência para seu acompanhamento, além do que o assunto dominante **no mundo todo** e não apenas na nossa capital pernambucana, reportava a todo momento aspectos e consequências para a saúde das pessoas e da economia local e global, portanto, ambas as informações de domínio público.

O fato é que a situação fiscal do Município, à época da elaboração da Lei Municipal nº 18.693/2020 já apontava uma frustração na receita orçamentária, cujo retrato das principais receitas do Município afetadas pela queda da atividade econômica naquele momento demonstrava apenas o efeito parcial na arrecadação de março/2020 e de abril/2020 integral, os quais serviram de base para estimar a queda na arrecadação naquele momento, conforme o quadro abaixo:

Projeção de queda na arrecadação				
Receitas	Projeção em Janeiro de 2020	Nova Projeção	Δ\$ Milhão	Δ%
ISS	959	729	230	-24,0%
IPTU	527	496	31	-5,9%
ITBI	112	91	21	-18,8%
ICMS	843	713	130	-15,4%
IPVA	244	225	19	-7,7%
FPM	557	496	61	-10,9%
OUTRAS	741	713	28	-3,8%
TOTAL	3.983	3.463	520	-13,06%



PREFEITURA DO
RECIFE

O acerto com grau mínimo de distorção das projeções feitas naquele momento onde o índice de incerteza era altíssimo e exigiu dos gestores municipais o enfrentamento de um fato inédito na História mundial sem qualquer parâmetro seguro e confiável de balizamento. Infelizmente, os efeitos negativos nas receitas foram concretos e efetivos, e puderam ser quantificados no quadro abaixo para as principais receitas do Município.

JANEIRO A DEZEMBRO				
TRIBUTOS	2020	LOA 2020	Δ 2020 x LOA	Δ % 2020 x LOA
ISS	820.672.370,75	986.650.000,00	- 165.977.629,25	-16,82%
IPTU	503.722.267,07	551.700.000,00	- 47.977.732,93	-8,70%
ITBI	109.378.592,91	97.603.000,00	11.775.592,91	12,06%
ICMS	797.696.809,33	854.160.000,00	- 56.463.190,67	-6,61%
IPVA	237.077.963,26	247.600.000,00	- 10.522.036,74	-4,25%
FPM	511.230.629,66	623.000.000,00	- 111.769.370,34	-17,94%
TOTAL	2.979.778.632,98	3.360.713.000,00	- 380.934.367,02	-11,33%

De outro lado, o resumo das despesas municipais não previstas e necessárias ao enfrentamento do estado de emergência já representava em maio de 2020 um montante de despesas empenhadas da ordem de R\$ 329,0 milhões, enquanto foi projetado para o final do exercício o montante da ordem de R\$ 370 milhões em despesas extras conforme demonstrativo abaixo apresentado à época.

Jan-Mai 2020		
SubAção	Empenho.	Liquidação.
232-COVID-19	313.577.467,25	202.457.000,56
233-SAMU - COVID-19	15.441.587,17	12.108.870,52
Total	329.019.054,42	214.565.871,08

As informações acima citadas eram sim de domínio público e constaram de coletiva à imprensa datada do dia 05 de maio de 2020, conforme link <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/05/05/2020/impacto-da-pandemia-nas-contas-publicas-do-recife-chega-r-890-milhoes>.



PREFEITURA DO
RECIFE

Os quadros de receita e despesa evidenciados na coletiva acima citada serviram como parâmetros norteadores de projeções quanto à situação fiscal e financeira do Município à época para fundamentar a conveniência, oportunidade e imperiosa necessidade de adoção de medidas tais como o advento do Programa Emergencial por meio da Lei Municipal nº 18.693/2020, cuja adesão constatou-se como uma das alternativas de acolher o reclame de um povo guardado em seus lares, e de ajudar financeiramente aos nossos verdadeiros heróis, pois tínhamos salários, medicamentos, equipamentos, para honrar e suprir a rede de saúde municipal naquele período emergencial e de calamidade pública.

Se de um lado a projeção de queda nas receitas foi um pouco acima do que efetivamente ocorreu, de outro lado, o resumo das despesas municipais não previstas e necessárias ao enfrentamento do estado de emergência, que já representava em maio de 2020 um montante de despesas empenhadas da ordem de R\$ 329,0 milhões, como acima evidenciado, encerrou o ano de 2020 concretizando um total de R\$ 425,0 milhões, bem acima do montante inicial previsto em maio/2020, conforme quadro abaixo:

JANEIRO A DEZEMBRO DE 2020		
SubAção	Empenho	Liquidação
232-COVID-19	412.380.650,00	412.380.650,00
233-SAMU - COVID-19	12.635.616,48	12.635.616,48
Total Despesas COVID - 19	425.016.266,48	425.016.266,48

Convém trazer à baila que o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) conduz o intérprete a levar a efeito os obstáculos e as dificuldades reais e dar uma interpretação conforme com os institutos jurídicos existentes, atuando em atendimento à necessidade básica e urgente para salvar vidas, cujo dispositivo legal segue transcrito:



PREFEITURA DO
RECIFE

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.

.....

Nesse sentido, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, por intermédio do seu Excelentíssimo Senhor Presidente, o Ministro Alexandre de Moraes, na fundamentação da decisão que concedeu medida cautelar na ADI 6.357, assim decidiu:

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.**” (grifos acrescidos)

Do texto da decisão referenciada, colhe-se, ainda, in verbis:

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.

Com o advento da Lei Municipal n.º 18.693/2020, há uma nítida participação da população em compensar valores futuros, participando



PREFEITURA DO
RECIFE

voluntariamente de um Programa Público em situação de crise com calamidade pública declarada.

De observar que o legislador municipal instituiu uma parceria entre setor público e privado, ferramenta legal que se coaduna com a atualidade dos institutos de direito financeiro, em que há uma valoração da participação do cidadão na destinação dos recursos, em ações de natureza pública, no momento em que se exige “atuação urgente, duradoura e coordenada de todos as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira”, a teor da Decisão ADI 6357, do Ministro do STF, ALEXANDRE DE MORAES.

Nesse diapasão, o ordenamento jurídico pátrio possui muitas parcerias na esfera federal, a exemplo da Lei Roaunet:

Lei de Incentivo à Cultura. Sem limite de exercício. Lei Federal n.º 8.313/1991 “Art. 18. Com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC, nos termos do art. 5o, inciso II, desta Lei, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no art. 1o desta Lei.

E, da mesma forma, no Estado de Pernambuco:

Lei n.º 15.706/2015 “Art. 1º Até os termos finais estabelecidos no parágrafo único, fica concedido benefício de crédito presumido do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS a estabelecimento de contribuinte situado no Estado de Pernambuco, que patrocinar projetos desportivos e paradesportivos aprovados pela Secretaria de Turismo, Esportes e Lazer, na área do esporte educacional,



PREFEITURA DO
RECIFE

de base, de rendimento e de lazer, observando-se o seguinte: (Redação alterada pelo art. 2º da Lei nº 16.477, de 29 de novembro de 2018.)

Verifica-se, portanto, a evolução na interpretação de dispositivos e no rateio e valorização de projetos e programas de relevância à sociedade, sendo que o cidadão pode indicar onde pretende sejam investidos os recursos destinados.

E são convergentes as lúcidas lições do Professor MARCOS NÓBREGA, como segue:

Com a paralisação necessária das atividades econômicas, entendemos que, em um primeiro momento, o ISS a ser recolhido reduzirá bastante, afetando a capacidade financeira dos municípios. Posteriormente, ainda que subsista a venda de mercadorias pelo meio eletrônico, a receita do ICMS também sofrerá uma perda acentuada, afetando a arrecadação dos estados, bem como a repartição de receita com os municípios.

Devemos nos preocupar em encontrarmos mecanismos para liberar os prefeitos e governadores para gastarem na saúde pública sem, no entanto, perder o controle das despesas habituais da administração pública. (O orçamento público em período de pandemia da covid19. Marcos Nóbrega e Pedro Dias de Oliveira Netto*, no Estadão do dia 30.03.2020, <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-orcamento-publico-em-periodo-de-pandemia-da-covid-19/>)

Resta, portanto, comprovado cabalmente os fatos e contextos que motivaram a Lei Municipal nº 18.693/2020 a instituir o Programa Emergencial, o qual, por conseguinte, tratou-se, nada mais nada menos, que gastos destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros/recifenses afetados por essa gravíssima situação, promovendo o ingresso de valores nos cofres municipais para que se pudesse fazer frente aos gastos extraordinários advindos da necessidade de se aparelhar todo o sistema de saúde municipal decorrentes da pandemia da Covid-19.