



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL Nº 0008114-27.2021.8.27.2729/TO

AUTOR: MUNICIPIO DE PALMAS

RÉU: ESTADO DO TOCANTINS E OUTRO

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de **AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA** proposta pelo **MUNICÍPIO DE PALMAS** contra o **ESTADO DO TOCANTINS** e a **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS**, por meio da qual contextualiza e alega o seguinte:

- o Decreto municipal nº 1.856/2020, em 14/03/2020, declarou situação de emergência em saúde pública no Município de Palmas em razão da pandemia provocada pela COVID-19;
- o Decreto municipal nº 1.862/2020, em 22/03/2020, declarou estado de calamidade pública no Município de Palmas;
- o Decreto legislativo nº 177/2020, da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública no Município de Palmas;
- o Decreto legislativo nº **275/2021**, da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, prorrogou o Decreto legislativo nº 177/2020, impondo, em seu art. 3º, que *“a Chefe do Executivo Municipal preste contas, a cada 30 dias, dos atos decorrentes da situação de calamidade pública”*;
- Alega que a exigência prevista nesse art. 3º é nula por *“afronta a Constituição Federal e a legislação federal sobre o tema (vício de forma e iniciativa)”* e impõe *“obrigação desproporcional a este ente federado”*;
- Argumenta que *“a União Federal, detentora da competência para regulamentar o art. 163 da CRFB, não previu, em momento algum, a obrigação de prestar contas mensalmente e em audiência pública nas hipóteses de decretação de calamidade pública reconhecida pelo Legislativo do art. 65 da LRF, tal como quer a Assembleia Legislativa no art. 3º do DL n. 275/2021”*;
- Acrescenta que *“se fosse da vontade do legislador instituir obrigação de prestar contas para além dos relatórios quadrimestrais, ele teria feito, inclusive por meio da LC n. 173/2020, que alterou o art. 65 em epígrafe em plena pandemia”*;



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

- Pondera que a competência suplementar no caso de normas de direito financeiro, permite ao Estado *“especificar o que foi regulamentado pela União, não podendo, de modo algum, ampliar a definição estabelecida por texto federal”*, nem mesmo por lei, menos ainda por decreto, concluindo, assim, que a obrigação além de usurpar a competência federal, o faz por meio de espécie legislativa inadequada;
- Destaca que a obrigação também *“fere o pacto federativo, uma vez que o Poder Legislativo Estadual estabelece obrigação de prestar contas para o Poder Executivo Municipal, em clara violação ao art. 1º da Constituição Federal”* e ao artigo 31, da Constituição Federal.
- Afirma que na ADI 6357/DF, *“em caráter excepcional, o Ministro-Relator afastou a vigência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2020, durante o estado de calamidade, em decorrência da covid-19. Os artigos dizem respeito à renúncia da receita, geração da despesa, despesa obrigatória de caráter continuado, despesas com seguridade social e disposições gerais sobre adequação orçamentária das alterações na legislação, respectivamente”*.
- Argumenta que *“em decorrência dessa decisão, o STF afastou a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentária quanto à criação ou ampliação de programas para enfrentamento do coronavírus”*;
- Relata que *“o Congresso Nacional editou, em 28 de maio de 2020, portanto, em meio à pandemia provocada pela COVID-19, a Lei Complementar nº 173, acrescentando outras hipóteses de flexibilização das normas de responsabilidade fiscal no caso de reconhecimento de calamidade pública (especialmente em razão do enfrentamento ao coronavírus SARS-CoV-2), conforme se observa dos parágrafos inseridos no art. 65 da LC n. 101/2020”*.
- Questiona qual seria o motivo *“de impor a este Município, em pleno estado de calamidade pública, a obrigação de prestar contas mais rigorosa do que o exigido pela lei “em momentos de normalidade” quando a própria Lei de Responsabilidade Fiscal traz abrandamentos às práticas de gestão fiscal responsável??”*;
- Afirma que a determinação imposta *“tem o condão de tornar menos célere e eficiente a realização das práticas necessárias ao combate do COVID-19 nesta municipalidade”*;
- Alega que o perigo de dano consiste no esforço humano e documental de que precisará dispor para que seja elaborada a prestação de contas a cada trinta dias, causando sobrecarga demasiada, ressaltando que *“o Município*



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

de Palmas já teria que preparar a primeira prestação de contas para o próximo dia 26 de março”.

Pugna por concessão de tutela liminar que:

- Determine a suspensão dos “efeitos do art. 3º do Decreto Legislativo n. 275/2021, mantendo-se incólume os demais dispositivos da referida norma”.

Em síntese, é o relatório.

DECIDO.

A pretensão do Município de Palmas é obter tutela jurisdicional liminar para efeito de que seja determinada a suspensão da obrigação de prestar contas mensalmente, conforme disposto no art. 3º, do Decreto legislativo nº 275/2021.

O Decreto legislativo nº 275/2021 cuidou de prorrogar o Decreto legislativo nº 177/2020, que reconheceu, para os fins do art. 65, da Lei Complementar nº 101, de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública no Município de Palmas. Vejamos:

DECRETO LEGISLATIVO Nº 275/2021

Prorroga o prazo do Decreto nº 177, de 6 de abril de 2020, que reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do Estado de Calamidade Pública no Município de Palmas.

A Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins decreta:

Art. 1º Fica prorrogado até 15 de maio de 2021, o prazo do Decreto Legislativo nº 177, de 6 de abril de 2020, que reconhece, a ocorrência do estado de calamidade pública no Município de Palmas, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 2º Os atos e despesas decorrentes da situação de calamidade pública devem ser divulgados amplamente no correspondente Portal de Transparência, nos termos da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, e da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 3º A chefe do Poder Executivo Municipal prestará contas dos atos referente a este decreto para a Câmara Municipal de Palmas a cada 30 dias, em audiência pública.

§ 1º Deverá ser convidado para participar da audiência o Ministério Público do Estado do Tocantins e a Secretaria Estadual de Saúde.

§ 2º Na audiência pública realizada de que trata o *caput* deste artigo serão prestados os seguintes informações:

- I – a contratação de bens e/ou serviços com ou sem dispensa de licitação, decorrentes da situação de calamidade pública;
- II – quantitativo de exames realizados no período;

III – quantitativo de profissionais de saúde em atividade, efetivos e contratados, em cada unidade municipal de saúde;

IV – quantitativo de profissionais afastados em decorrência ao Covid ou por comorbidade, em cada unidade municipal de saúde;

V – número de doses de vacina recebidas e aplicadas pelo Município de Palmas;

VI – número de leitos clínicos e de UTI disponíveis e contratadas pelo Município de Palmas;

VII – número de leitos clínicos e de UTI utilizados nas unidades de saúde públicas ou privadas pelo Município de Palmas;

VIII – quantidade de EPI's disponíveis no estoque da Secretaria Municipal de Saúde;

IX – quantidade de medicamentos para o tratamento da pandemia disponíveis no estoque da Secretaria Municipal de Saúde.

Art. 4º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2021.

Palácio Deputado João D'Abreu, em Palmas, aos 23 dias do mês de fevereiro de 2021; 199º da Independência, 132º da República e 32º do Estado.

Segundo o Município de Palmas, a exigência posta pela Assembleia Legislativa é ilegal porque:



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

- A União é que detém a competência para regulamentar o art. 163, da Constituição Federal, e não previu a obrigação de prestação de contas mensal e em audiência pública na hipótese de ocorrência de calamidade pública, conforme se vê do art. 65, da Lei Complementar nº 101/2000;
- Ao Estado, limitado à sua competência suplementar, cabe apenas especificar o que foi regulamentado pela União e não ampliar suas definições;
- O decreto não se trata de espécie legislativa adequada;
- A obrigação fere o pacto federativo;
- No julgamento da medida cautelar na ADI 6357/DF afastou-se a vigência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2020, durante o estado de calamidade, em decorrência da covid-19, afastando a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentária quanto à criação ou ampliação de programas para enfrentamento do coronavírus
- Torna menos célere e eficiente a realização das práticas necessárias ao combate do COVID-19;
- Exigirá esforço humano e documental para que seja elaborada a prestação de contas a cada trinta dias, causando sobrecarga demasiada.

Pois bem.

Essa análise prefacial cinge-se à identificação do preenchimento ou não dos requisitos para a concessão da tutela liminar.

O legislador concebeu a possibilidade de adoção da tutela provisória de urgência, nos termos do art. 300, do CPC, se demonstrados *"elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo"*.

Acerca do perigo vislumbrado pelo autor, ou seja, de esforço extraordinário para a reunião das informações previstas no art. 3º, do Decreto legislativo nº 275/2021, a inicial não veio instruída com nenhuma prova a respeito, não sendo possível vislumbrar qual seria a dificuldade de reunir essas informações que, dada a própria natureza pública, devem estar em constante transparência a quem quer que tenha interesse.

Igualmente, não há sequer exemplificação acerca de qual seria a dificuldade que a reunião dessas informações traria à realização das práticas necessárias ao combate do COVID-19, sendo possível dizer que essas informações, na verdade, se inserem dentre as próprias ações de combate ao vírus da covid.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Quando partimos do pressuposto de que a gestão pública deve primar pela transparência, a alegação de dificuldade de prestar contas, notadamente nessa excepcional época, em que a sociedade, de forma especial, necessita saber quais as ações adotadas e os destinos dos gastos públicos para conter a proliferação do coronavírus e tratar os infectados, não favorece a parte autora, que poderia ver nessa atribuição uma oportunidade para apresentar à sociedade palmense todas as ações e esforço financeiro destinados a superar a pandemia.

Por outro lado, em observação aos termos legais, o reconhecimento da calamidade pública no âmbito municipal, por ato da Assembléia Legislativa, confere ao município, enquanto durar seus efeitos, alguns benefícios previstos na Lei Complementar nº 101/2000, que sofreu alteração pela Lei Complementar nº 176/2020, cuja norma “*estabelece o programa federativo de enfrentamento ao coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)*”. Confirma-se:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) contratação e aditamento de operações de crédito; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) concessão de garantias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

c) contratação entre entes da Federação; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

d) recebimento de transferências voluntárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - aplicar-se-á exclusivamente: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

Vê-se logo que esse dispositivo legal previu tão somente o reconhecimento do estado de calamidade. Ou seja, apreciado o pedido do Município ou do Estado, a Assembleia Legislativa definirá se reconhece ou não o estado de calamidade pública, em outras palavras, se aprova ou não o decreto de calamidade do Poder Executivo, podendo, portanto, caso entenda por insuficientes as provas apresentadas, solicitar novas informações antes de se pronunciar pelo reconhecimento.

Em atenção restrita ao objeto desta demanda, a princípio, entendo que a legislação não confere ao Poder Legislativo estadual competência para impor, em acréscimo ao reconhecimento da situação de calamidade, obrigação de prestação de contas nos moldes em que efetuado ao município. Não que elas não sejam devidas, mas porque os mecanismos para a sua prestação devem ser aqueles legalmente previstos ou acrescidos por meio de instrumento normativo próprio.

Assim é que o próprio art. 65, em seu §2º, II, da Lei Complementar nº 101/2000, dispõe que **não** ficam afastadas as disposições relativas à transparência, controle e fiscalização existentes. Confira-se:

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

Ainda, não se deve olvidar que o próprio decreto legislativo de reconhecimento prorrogado, ou seja, o Decreto legislativo nº 177/2020, estabelece, em seu art. 4º, o seguinte:



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

DECRETO LEGISLATIVO Nº 177/2020

Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do Estado de Calamidade Pública no Município de Palmas.

A Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins decreta:

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do Estado de Calamidade Pública, pelo prazo de 135 dias, nos termos da solicitação da Prefeita do Município de Palmas, em decorrência da pandemia da Covid-19 causada pelo novo Coronavírus.

Parágrafo único. O prazo de que trata o *caput* deste artigo pode ser prorrogável por igual período, desde que solicitado à Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, devidamente fundamentado.

Art. 2º Ficam suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos artigos 23 e 31 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, enquanto perdurar o Estado de Calamidade Pública.

Art. 3º A contratação emergencial de pessoal e a autorização de despesas extraordinárias deverão observar os termos dispostos na legislação local, destinadas exclusivamente à situação de calamidade pública.

Art. 4º Caberá ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins o controle e a fiscalização dos atos praticados enquanto perdurar o estado de calamidade pública, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade dos atos administrativos, da despesa e sua execução.

Art. 5º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Deputado João D'Abreu, em Palmas, aos 6 dias do mês de abril de 2020; 199ª da Independência, 132ª da República e 32ª do Estado.

Ademais, a hipótese trata de prorrogação de um reconhecimento, de modo que a imposição de obrigação extra deveria, no mínimo, vir de forma motivada.

Por outro lado, as obrigações impostas ao município, por meio do art. 3º do Decreto legislativo nº 275/2021, devem ser cumpridas junto à Câmara Municipal, a qual detém por si só a prerrogativa e a responsabilidade fiscalizatória, nos termos do art. 31, da Constituição Federal. Desse modo, a concessão da liminar suspendendo os efeitos do art. 3º do Decreto Legislativo, não afastará o dever do gestor Municipal de prestar contas perante os órgãos fiscalizatórios constituídos por lei.

Ao Estado, por sua vez, cabe a competência legislativa suplementar, podendo atuar, nesse âmbito, havendo interesse, por meio de instrumento próprio.

Assim, no que tange ao pedido de liminar, numa análise preliminar e não exauriente, portanto modificável a qualquer tempo, tenho, sob o aspecto do princípio da separação dos poderes, de que satisfeitos os requisitos para a concessão do pedido de liminar.



Poder Judiciário
JUSTIÇA ESTADUAL
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas

Diante do exposto, defiro o pedido de liminar para o efeito de suspender a determinação contida no art. 3º, Decreto legislativo nº 275/2021.

Intimem-se.

Cite-se a parte requerida, para, querendo, apresentar contestação, no prazo legal.

Após, ouça-se a parte requerente, no prazo de 15 dias.

Cientifique-se o Ministério Público desde já.

Palmas-TO, data certificada no sistema.

Documento eletrônico assinado por **WILLIAM TRIGILIO DA SILVA, Juiz de Direito**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Instrução Normativa nº 5, de 24 de outubro de 2011. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.tjto.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **2367672v40** e do código CRC **91b9be83**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): WILLIAM TRIGILIO DA SILVA

Data e Hora: 16/3/2021, às 13:31:20

0008114-27.2021.8.27.2729

2367672 .V40