



Orientações do Tribunal de Contas aos Municípios frente à situação de emergência e calamidade pública

A administração pública, enquanto meio de consecução da satisfação do bem comum, deve atuar com estrita observância dos seus princípios regentes, notadamente, aqueles com assento constitucional: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Centrando-se especificamente na legalidade, tem-se que apontar que o trato regulador da Administração é concebido pelos administradores públicos como verdadeira amarra e empecilho à realização de seus projetos e ações.

Contudo, com fulcro no artigo 1º, III, da Constituição Federal, que traz dentre os fundamentos da república a dignidade da pessoa humana, e o artigo 3º, I, que elenca como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre justa e solidária, é que se firma o presente entendimento, abrandando o rigor formal, com o objetivo de permitir uma ação mais célere por parte dos entes públicos, tanto em relação aos atingidos pelas intempéries, quanto àqueles que pretendam prestar auxílio na superação das dificuldades delas decorrentes.

Essa flexibilização, entretanto, não pode ser confundida com plena licenciosidade, de modo a permitir desvios e abusos, mas importa simplesmente em uma atenuação do rigorismo formal durante o período de vigência da situação de emergência ou do estado de calamidade, obviamente, inerente aos atos que, com ela, tenham relação direta.

Assim, para facilitar as ações por parte dos governos estadual e municipais diante da tragédia que se abateu em nosso Estado, o Tribunal de Contas apresenta um rol de perguntas e respostas pertinentes às práticas a serem perpetradas pelos agentes públicos, com o intuito de lhes conferirem maior presteza e segurança jurídica no seu agir.

1. Como se caracteriza, juridicamente, a situação de emergência e calamidade pública no Município?

Em conformidade com a Lei nº 10.925/98 e o Decreto Estadual nº 3.570/98, a situação de emergência é caracterizada pelo reconhecimento, pelo Poder Público, de situação anormal, provocada por fatores adversos, cujo desastre tenha causado danos superáveis pela comunidade afetada. Já o estado de calamidade pública ocorre com o reconhecimento, pelo Poder Público, de situação anormal, provocada por fatores adversos, cujo desastre tenha causado sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes.

Esse reconhecimento tem início com a expedição de decreto pelo Prefeito Municipal, ouvida a Comissão Municipal de Defesa Civil, devendo ser imediatamente remetido à Diretoria Estadual de Defesa Civil, para posterior homologação pelo Governador do Estado.

2. Como realizar as compras e contratar os serviços necessários a atender as situações de emergência ou de calamidade pública?

Caracterizada a situação de emergência ou o estado de calamidade pública, as contratações de serviços e as compras podem ser realizadas mediante dispensa de licitação, com base no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 – Prejudicado 1288.

Conforme os termos do artigo acima citado:

“nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.”

Os materiais adquiridos e os serviços contratados devem ser destinados exclusivamente à solução dos problemas causados pela situação emergencial ou calamitosa.

Em atenção ao disposto no artigo 26, da Lei nº 8.666/93, as justificativas da dispensa devem ser levadas ao conhecimento da autoridade superior no prazo de 3 (três) dias, para ratificação e publicação no prazo de 5 (cinco) dias.

Ainda em cumprimento ao citado artigo 26, mais especificamente seu parágrafo único, o processo de dispensa de licitação será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- razão da escolha do fornecedor ou executante;
- justificativa de preço.

3. Como contratar pessoal para trabalhar nas situações de emergência e calamidade pública?

A situação de emergência ou o estado de calamidade pública são motivos de contratação temporária de pessoal.

Em conformidade com o disposto no artigo 37, IX, da CF, a contratação temporária de servidores para atender à necessidade de excepcional interesse público, requer lei específica municipal autorizando-a.

Portanto, o Município só poderá contratar servidores temporários, diante de situação de emergência ou estado de calamidade pública, se já tiver editado lei que as preveja como situação de excepcional interesse público.

A lei deverá estabelecer os prazos máximos de contratação, salários, direitos e deveres, proibição ou possibilidade de prorrogação de contrato e a nova contratação da mesma pessoa, ainda que para outra função – Prejulgado 1664.

4. É possível um Município não atingido pelas intempéries designar seus servidores para prestarem serviços em Município prejudicado e que se encontre em estado de emergência ou de calamidade pública?

Há duas situações em que servidores de um Municípios podem trabalhar em auxílio ao Município em estado de calamidade ou situação de emergência:

a) Em conformidade com a Lei Estadual nº 10.925/98, artigo 6º, III, “a”, a deficiência de pessoal para prestar serviços em Município em situação de emergência ou estado de calamidade pública poderá ser suprida com a requisição pela Diretoria Estadual de Defesa Civil – DEDC, de servidores de órgãos ou entidades integrantes do Sistema Estadual de Defesa Civil – SIEDC. Assim, havendo a requisição, o servidor poderá ser liberado de suas atividades para atuar em outro Município.

b) Mediante ato formal (decreto, portaria) da autoridade administrativa competente, que autorize o servidor a prestar serviços temporariamente ao Município em situação de emergência ou calamidade pública; expresse os motivos; o prazo; e assegure a remuneração do servidor, de forma a legitimar o seu afastamento remunerado do exercício de seu cargo, emprego ou função, naquele período.

5. É possível aumentar os gastos com pessoal no período de final de mandato em decorrência de estado de emergência ou de calamidade pública?

De acordo com o Prejulgado 1252 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, estariam fora da vedação constante do artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os atos que visam exclusivamente à solução dos problemas causados pela situação emergencial ou calamitosa.

6. É possível um Município não atingido pelas intempéries emprestar veículos e máquinas como ambulância, embarcação,

trator, caminhão, para utilização por Município prejudicado e que se encontra em situação de emergência ou estado de calamidade pública?

Há duas situações em que o Município pode emprestar, temporariamente, veículos e equipamentos em auxílio a Municípios em estado de calamidade ou situação de emergência:

a) A gestão dos materiais a serem utilizados nas ações de atendimento às situações emergenciais ou calamitosas compete à Comissão Municipal de Defesa Civil – COMDEC e à Diretoria Estadual de Defesa Civil - DEDC, conforme o disposto no artigo 6º da Lei Estadual nº 10.925/98. O mesmo dispositivo confere prerrogativa à DEDC para requisitar temporariamente servidores e materiais de órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Defesa Civil – SIEDC, necessários para emprego em ações de defesa civil.

b) Mediante ato formal (decreto) da autoridade administrativa competente, que autorize a utilização temporária dos veículos e equipamentos de seu patrimônio pelo Município em situação de emergência ou calamidade pública; expresse os motivos e o prazo.

No presente caso, o Município beneficiado com o empréstimo do veículo ou equipamento deverá atestar, formalmente, o seu recebimento.

7. Pode o Município em estado de emergência ou de calamidade pública abastecer tratores, máquinas, caminhões, lanchas, barcos e outros do gênero, emprestados por particulares, órgãos e entes públicos?

Sim. Contudo, deverá o Município proceder ao cadastramento desses maquinários para autorizar o abastecimento e fazer prova de que os mesmos estão a serviço do Município para legitimar a despesa, mediante a apresentação de documento formal de seu recebimento.

8. Pode um Município fazer a doação de bens como cestas básicas, colchões e remédios, entre outros, para Município em estado de emergência ou de calamidade pública?

Há duas situações em que o Município pode doar bens em auxílio a Município em estado de calamidade ou situação de emergência:

a) De forma indireta, em atendimento à requisição da Defesa Civil, conforme previsão do artigo 6º, III, “b”, da Lei Estadual nº 10.925/98. Nesse sentido a doação será direcionada à Defesa Civil e não aos municípios atingidos pelas intempéries.

b) Diretamente à Comissão Municipal de Defesa Civil do Município atingido, mediante ato formal de doação contendo a descrição dos bens doados. Como prova da efetivação da entrega, o Município doador deverá requerer comprovante do recebimento pela Comissão Municipal de Defesa Civil.

Observação: A contabilização, pelos Municípios, **de materiais e bens** a serem doados à Defesa Civil para distribuição às famílias atingidas, bem como o controle da distribuição deve seguir a orientação expressa no item 13.

9. Pode o Município em estado de emergência ou de calamidade fazer uso da reserva de contingência?

Sim. De acordo com a lei de responsabilidade fiscal, artigo 5º, a situação de emergência ou o estado de calamidade autorizam a utilização da reserva de contingência – Prejulgado 1147, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

10. É permitido ao Município em estado de emergência ou de calamidade abrir crédito extraordinário?

Conforme o disposto no artigo 167, § 3º, da Constituição Federal, a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

No mesmo sentido vai o artigo 41, III, que após o categorizar como espécie de crédito adicional, define o crédito extraordinário como aqueles destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

É notório, contudo, que os prejuízos decorridos das intempéries independentemente de juridicamente demandar o enquadramento como situação de emergência ou estado de calamidade pública, requer por parte dos agentes públicos a adoção de medidas cujas previsões orçamentárias ou provisões financeiras ordinariamente não podem atender.

Esse é, inclusive, o entendimento de José Cretella Júnior¹, expresso nos termos seguintes:

Modalidade ou espécie do gênero crédito adicional, o crédito extraordinário é aberto para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as geradas pelas causas enunciadas na regra jurídica constitucional, exemplificativamente.

Dá se ter como essencial para se verificar a possibilidade de abertura de crédito extraordinário os critérios da imprevisão e da urgência, agregando em um contexto exemplificativo e não literal o rol apresentado tanto na Constituição Federal, quanto na Lei nº 4.320/64.

Eis as principais características do crédito extraordinário, conforme Sérgio Jund²:

Finalidade	Atender despesas imprevisíveis e urgentes.
Autorização legislativa	Independe de prévia autorização em lei especial
Forma de abertura	Decreto do Poder Executivo ou Medida Provisória com imediata remessa ao Legislativo.
Indicação de Recursos	Independe de indicação
Indicação de Limite	Obrigatória, devendo constar do decreto de abertura.
Vigência	No exercício em que foi aberto.

¹ José Cretella Jr. Comentários à Constituição de 1988. 2ª edição. Volume VII. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. Pág. 3827.

² Sérgio Jund. Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e 830 questões. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. Pág. 134.

Possibilidade de Prorrogação	Permitida para o exercício seguinte, desde que autorizados em um dos últimos quatro meses do exercício financeiro, e que a lei autorizativa assim o permita.
------------------------------	--

11. Em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, reconhecida juridicamente a situação de emergência ou o estado de calamidade pública, há algum abrandamento de prazos ou de limites por ela fixados?

Sim. O artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, estabelece que quando for reconhecida pela Assembléia Legislativa a ocorrência de calamidade pública em Estado ou Município, enquanto perdurar a situação:

- serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos artigos 23 e 31;

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

12. Pode o Município em situação de emergência ou estado de calamidade custear despesas com alimentação de voluntários?

Sim. Contudo, deverá o Município proceder ao cadastramento dos voluntários para autorizar o fornecimento de refeição e fazer prova de que os mesmos estão a serviço do município para legitimar a despesa.

13. Como deve ser feita a contabilização de materiais e bens adquiridos pelo Estado de Santa Catarina, por meio do Fundo Estadual de Defesa Civil para distribuição (doação) às vítimas de situações de emergência ou calamidades?

A contabilização de materiais ou bens adquiridos pelo Estado de Santa Catarina, por meio do Fundo Estadual de Defesa Civil, para distribuição (doação) às vítimas de situações de emergência ou calamidades

deve ser feita nos termos da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 e Decreto Estadual nº 2.895/2005, da seguinte forma:

1) Quando da aquisição:

- a) Empenhamento da despesa no elemento 3.3.90.32.00 = Material de Distribuição Gratuita;
- b) Pagamento pela Conta Bancos administrada pelo Fundo Estadual de Defesa Civil.

2) Quanto aos Controles:

2.1 Registro da entrada do material adquirido pelo almoxarifado do Fundo Estadual de Defesa Civil.

2.2 Registro da saída do material pelo Fundo, mediante os seguintes documentos:

- a) Cadastro das pessoas no Sistema Estadual de Defesa Civil ou na Defesa Civil municipal ou outro órgão público equivalente;
- b) Cópia da Identidade, C.P.F., endereço do beneficiado;
- c) Recibo firmado pelo beneficiado.

Observação: No controle de distribuição, sempre que possível, identificar o bem pelo nº de série;

É recomendável a abertura de subelementos para aprimorar o controle dos bens adquiridos, ou seja, material de consumo e bens permanentes, como segue:

ESTRUTURA DA CLASSIFICAÇÃO

Categoria Econômica:	3. Despesas Correntes
Grupo de Natureza da Despesa:	3. Outras Despesas Correntes
Modalidade de Aplicação:	90. Aplicações Diretas
Elemento da Despesa:	32. Material de Distribuição Gratuita
Subelemento:	00. Material de Consumo
Subelemento:	00. Material Permanente

Elemento 32, Material de Distribuição Gratuita:

Despesas com aquisição de materiais para distribuição gratuita, tais como: prêmios e condecorações; medalhas, troféus; livros didáticos; medicamentos e outros materiais que possam ser distribuídos gratuitamente.

14.No âmbito do Estado a competência para a assinatura de contratos, convênios e instrumentos congêneres é exclusiva do Governador e dos Secretários de Estados? Os Secretários Executivos têm competência para tal subscrição?

Conforme os termos do artigo 7º, IV, da Lei Complementar nº 381/2007 – que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual – é atribuição dos Secretários de Estado assinar contratos, convênios acordos e outros atos administrativos bilaterais ou multilaterais de que o Estado participe, quando não for exigida a assinatura do Governador do Estado.

Segundo a referida Lei, mais precisamente o seu artigo 79, os convênios que envolvam repasse de recursos estaduais a Municípios e entidades de natureza privada sem finalidade econômica, a qualquer título, para a execução descentralizada de programas, projetos e ações governamentais serão firmados pelos Secretários de Estado de Desenvolvimento Regional, após deliberações dos respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional, observadas as exigências das legislações específicas.

O artigo 21, § 1º, do mesmo diploma legal faculta ao Chefe do Poder Executivo e aos Secretários de Estado a delegação de competência aos dirigentes de órgãos por eles supervisionados, coordenados, orientados e controlados, para a prática de atos administrativos, conforme disposto em regulamento. Destarte, há a possibilidade de se atribuir aos Secretários Executivos competência para a prática de determinados atos, contudo, mister se faz a expedição de norma autorizativa de iniciativa do Governador ou de Secretário de Estado, este, como já esclarecido, fica adstrito a delegações exclusivamente para os titulares de órgãos afetos à sua Pasta.

A regulamentação do § 1º do artigo 21 da LC 381/2007 se deu por meio dos Decretos nº 621/2007 e nº 1.158/2008, nos quais não se encontra a delegação para a assinatura de contratos por parte dos Secretários Executivos.

O artigo 2º do Decreto nº 621/2007, delega competência aos Secretários Executivos para representar o Estado apenas nos convênios afetos à sua área de sua atuação.

Assim sendo, os Secretários Executivos carecem de competência para assinar contratos em nome do Estado, por não terem delegadas pelo Governador ou pelo Secretário de Estado a que se subordinam, competência para tanto.

A superação desse empecilho, que tornaria mais ágil e facilitada a ação governamental diante de situação de emergência ou estado de calamidade, pode se dar com a alteração de um dos indigitados decretos, incluindo-se dentre as competências dos Secretários Executivos a assinatura de contratos inerentes à sua área de atuação.

15. O Município pode pagar aluguel a um desabrigado?

Considerando-se o número de desabrigados e desalojados, bem como a necessidade de reconstrução de novas residências para os atingidos pelas intempéries, poderá o agente público se deparar com necessidades que demandem, por um período considerável de tempo, o alojamento provisório de munícipes que perderam sua morada.

Tal despesa, em regra, soa como estranha aos gastos públicos, contudo, atendidos uma série de requisitos, poderá haver a legitimação de dispêndios dessa natureza.

Para tanto, será necessário se demonstrar:

- a) que o assistido tinha residência própria no Município que pretende subsidiar total ou parcialmente o aluguel;
- b) que não há condições de alojar o necessitado em abrigos coletivos;

- c) que o assistido não tem como se asilar em casa de parentes ou amigos;
- d) que o assistido não tem condições de arcar com as despesas de aluguel, por possuir recursos insuficientes ou estar desempregado.

Além desses critérios, deverá o Conselho Municipal de Defesa Civil ou Secretaria Municipal afeta à área social, realizar cadastramento e seleção dos mais necessitados para apurar aqueles que se enquadram nos casos em que se faz imperioso para o Município subsidiar integral ou parcialmente o custeio de aluguel para seus desabrigados.