



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO

MANUAL DE ORIENTAÇÃO AOS GESTORES MUNICIPAIS RELATIVO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUANDO APROVADO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA NO MUNICÍPIO

Mateus Marques Vasconcelos Guimarães¹

Orientação: Carlos Pessoa De Aquino²

¹ Consultor Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba (ALPB)

² Secretário Geral da Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira – ECOSIL, Advogado.



Editorial

Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Coordenador da Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira - ECOSIL
Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Secretário Geral da Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira – ECOSIL
Carlos Pessoa de Aquino

Revisão
Mateus Marques Vasconcelos Guimarães
Carlos Pessoa de Aquino

Editoração Eletrônica e Arte
Daniel Marques Vasconcelos Guimarães

Supervisão Geral e Orientação
Carlos Pessoa de Aquino

Impressão, acabamento e encadernação
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Manual de orientação aos gestores municipais relativo à execução orçamentária quando aprovado estado de calamidade pública no município. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. João Pessoa, 2020, 38 p.

1. GUIMARÃES, Mateus Marques Vasconcelos
2. AQUINO, Carlos Pessoa De

SUMÁRIO

MANUAL DE ORIENTAÇÃO AOS GESTORES MUNICIPAIS RELATIVO à EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUANDO APROVADO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA NO MUNICÍPIO

AGRADECIMENTOS.....	4
APRESENTAÇÃO	5
LEGISLAÇÃO CITADA NESTE MANUAL	7
CONSEQUÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS QUANDO DECRETADO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA NO MUNICÍPIO.....	16
DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÃO DE PESSOAL	27
PASSO A PASSO PARA A DISPENSA DE LICITAÇÃO	29
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba na figura do Excelentíssimo Senhor Presidente, o Conselheiro Arnóbio Alves Viana, que com um olhar visionário diante das necessidades atuais e ciente do caráter pedagógico do Tribunal de Contas, possibilitou a feitura deste trabalho.

Efusivas congratulações ao Secretário Geral da Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira – ECOSIL, o Dr. Carlos Pessoa de Aquino, que orientou e supervisionou a feitura de trabalho, apontando sempre o melhor caminho a se tomar na realização de trabalho.

Por fim agradecer a todos os estudiosos, gestores, secretários e procuradores que irão separar parte do seu tempo para a leitura deste trabalho, ele foi feito especialmente para os Senhores.

APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), há um bom tempo inscrito na vanguarda do sistema nacional de controle externo, foi instituído pela Lei 3.627 que o governador da Paraíba à época João Agripino sancionou em 31 de agosto de 1970. A instalação ocorreu em 1º de março do ano seguinte.

Sua missão compreende, primordialmente, o exame das contas anuais dos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e as dos entes a estes vinculados.

Pela complexidade relativa a aplicação orçamentária dos gastos públicos municipais quando aprovado Decreto de Calamidade Pública, o Tribunal de Contas do Estado e a Escola de Contas Otacílio Silveira – ECOSIL, ciente da sua macrofunção pedagógica e orientadora da boa aplicação orçamentária aos gestores públicos, edita esta cartilha com o fim de orientar os gestores ao não cometimento de excessos na execução orçamentária municipal e se mostra como uma guia do correto cumprimento do instituto orçamentário que é o Decreto de Calamidade Pública.

Assim, sob a égide e iniciativa do Excelentíssimo Conselheiro Arnóbio Alves Viana, Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba-TCE e supervisão do Secretário Geral da Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira – ECOSIL, Dr. Carlos Pessoa de Aquino, este Manual de Orientação aos Gestores Municipais vêm se apresentar como uma cartilha de orientação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE e da Escola de Contas Otacílio Silveira – ECOSIL à todos os prefeitos, secretários e procuradores que se veem diante da complexa questão de combate e prevenção da epidemia do Covid-19 (Sars-Cov 2) nos seus municípios.

Muitos gestores, antecipando a problemática orçamentária da despesa não prevista que é o combate e a prevenção do Covid-19, imediatamente publicaram Decreto de Calamidade Pública Municipal com o fim a se adequar ao previsto no artigo 65 da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade) e ao §3º do artigo 59 da LEI nº 4.320, de 17 de março de 1964

O Decreto de Calamidade Pública Municipal autoriza excepcionalmente a contratação de certos serviços sem licitação, o descumprimento de algumas previsões orçamentárias e o recebimento extraordinário de verbas Estaduais e Federais para este fim.

E decorrente da constante atualização das normativas estaduais e federais relativo a este tema, esta cartilha também se dispõe a constante atualização dos dispositivos aqui constantes, para com o fim de nortear corretamente os gestores que seguirem esta cartilha.

LEGISLAÇÃO CITADA NESTE MANUAL

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

DECRETO Nº 7.257, DE 4 DE AGOSTO DE 2010 - Regulamenta a Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências

LEI Nº 12.608, DE 10 DE ABRIL DE 2012 - Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

LEI Nº 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020 - Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01, DE 24 DE AGOSTO DE 2012 - Ministério da Integração Nacional

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.357 DISTRITO FEDERAL – Supremo Tribunal Federal

PRIMEIROS PASSOS – DEFININDO CALAMIDADE PÚBLICA



Antes de entrarmos no tema principal deste manual, é necessário esclarecer alguns termos que serão utilizados neste manual, que é: Desastre, Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública. Após isso, far-se-á também orientações legislativas a serem tomadas diante do estado de calamidade pública e sua correta decretação, além de orientar as medidas a serem tomadas para o recebimento de verbas estaduais e federais direcionadas ao combate da anormalidade geradora da calamidade pública.

Segundo o Decreto nº 7.257/2010, que rege o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC em seu artigo 2ª parágrafos II, III e IV apresenta as seguintes definições:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

(...)

II - **desastre**: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;

III - **situação de emergência**: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

IV - **estado de calamidade pública**: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido (Grifo nosso)

Estando assim o município em situação anormal provocada por desastre que comprometa substancialmente a resposta do poder público, se faz necessário que primeiramente o gestor municipal apresente DECRETO declarando a calamidade pública decorrente de uma situação anormal enfrentada.

O decretação de calamidade pública autoriza a realização de algumas excepcionalidades orçamentárias e administrativas com o fim de empreender uma rápida e eficiente resposta para a causa da situação de anormalidade que atinge o município, o que não poderia ser feito causa seguissem as condições ordinárias regimentais previstas em legislação estadual e federal, além de autorizar o recebimento de crédito orçamentário extraordinário, que será comentado posteriormente.

Para a validade do decreto, o mesmo deverá conter o período de sua duração, a correta publicação em órgão oficial de comunicação do município e a certidão expedida pelo órgão estadual e municipal de defesa civil, declarando que estão presentes os requisitos de fatos e de direitos para decretação do estado de calamidade pública, como podemos observar no artigo 254 da Resolução nº 1.578 de 19 de Dezembro de 2012 (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba). Vejamos:

Art. 254. O pedido pelo Estado ou Município para o reconhecimento de calamidade pública à Assembleia Legislativa do Estado, nos termos do art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), será instruído pelo Governador Estado ou pelo Prefeito Municipal, com a seguinte documentação:

I - decreto do Chefe do Poder Executivo declarando o estado de calamidade pública e o período de duração, devidamente publicado no respectivo órgão oficial de comunicação;

II - certidão expedida pelo órgão estadual e municipal de defesa civil, declarando que estão presentes os requisitos de fatos e de direitos para decretação do estado de calamidade pública, nos termos da legislação federal pertinente.

Parágrafo único. Entende-se por estado de calamidade pública, situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da

capacidade de resposta do poder público do ente atingido.
(Grifo nosso)

Após os cumprimentos regimentais do município para a publicação do decreto de calamidade pública, o mesmo deverá ser votado pela Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, seguindo por tramitação prevista no artigo 255 da Resolução nº 1.578 de 19 de Dezembro de 2012 (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba):

Art. 255. O pedido de reconhecimento de estado de calamidade pública, obedecerá a seguinte tramitação:

I - recebido o pedido, o Presidente da Assembleia Legislativa convocará, em vinte e quatro horas, reunião da Mesa, **para transformar o pedido do Chefe do Poder Executivo, em projeto de decreto legislativo**, que será atuado na forma regimental, nos termos do solicitado;

II - o processo, em seguida, será enviado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para no prazo de vinte e quatro horas, a contar do seu recebimento, emitir parecer;

III - esgotado o prazo previsto no inciso II, o processo será colocado na Ordem do Dia para discussão e votação em turno único, tendo preferência regimental sobre qualquer matéria. Não havendo parecer, o Presidente designará Relator Especial que proferirá parecer escrito ou oral em Plenário.

IV - o Presidente convocará, se necessário, sessão extraordinária, para que o pedido seja imediatamente deliberado;

V - aprovado o pedido de reconhecimento do estado de calamidade pública, será promulgado e publicado pelo Presidente da Assembleia Legislativa, no prazo de vinte e quatro horas, o respectivo Decreto Legislativo, caso contrário, arquiva-se o processo, dando-se, em qualquer hipótese, de imediato conhecimento ao Chefe do Poder Executivo competente, para as providências à seu cargo.

Deste modo, aprovado o decreto de calamidade pública municipal pela Casa de Epitácio Pessoa, convertido em Decreto Legislativo e publicado nos órgãos oficiais, o municípios terão extraordinariamente direito ao recebimento de recursos estaduais a rápida resposta a anormalidade geradora da calamidade pública, existindo ainda a possibilidade de recebimento de verbas federais para este combate.

Caso haja a necessidade de recebimento de verbas advindas do Governo Federal, se faz necessário o cumprimento dos requisitos regimentais previstos na Instrução Normativa nº 01, De 24 De Agosto De 2012 do Ministério da Integração Nacional, que estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos.

Se faz necessário atenção ao artigo 11 da citada resolução, que estabelece os requisitos formais para o reconhecimento da calamidade pública municipal em nível federal:

Art. 11 O reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública pelo Poder Executivo Federal se dará por meio de portaria, mediante requerimento do Poder Executivo do Município, do Estado ou do Distrito Federal afetado pelo desastre, obedecidos os critérios estabelecidos nesta Instrução Normativa.

§ 1º No corpo do requerimento, a autoridade deverá explicitar as razões pelas quais deseja o reconhecimento, incluindo as necessidades de auxílio complementar por parte do Governo Federal.

§ 2º O requerimento deverá ser encaminhado ao Ministério da Integração Nacional, nos seguintes prazos máximos:

I – No caso de desastres súbitos – 10 (dez) dias da ocorrência do desastre;

II – No caso dos desastres graduais ou de evolução crônica – 10 (dez) dias contados da data do Decreto do ente federado que declara situação anormal.

§ 3º O requerimento para fins de reconhecimento federal de situação de emergência ou estado de calamidade pública deverá ser acompanhado da seguinte documentação:

- a) Decreto (original ou cópia autenticada ou carimbo e assinatura de confere com original);
- b) Formulário de informações do desastre - FIDE;
- c) Declaração Municipal de Atuação Emergencial - DMATE, ou Declaração Estadual de Atuação Emergencial – DEATE, demonstrando as medidas e ações em curso, capacidade de atuação e recursos humanos, materiais, institucionais e financeiros empregados pelo ente federado afetado para o restabelecimento da normalidade;
- d) Parecer do órgão Municipal, Distrital ou Estadual de Proteção e Defesa Civil, fundamentando a decretação e a necessidade de reconhecimento federal;
- e) Relatório fotográfico (Fotos legendadas e preferencialmente georeferenciadas);
- f) Outros documentos ou registros que esclareçam ou ilustrem a ocorrência do desastre (Grifo nosso)

É ESSENCIAL o cumprimento de CADA requisito constante no artigo 11 da Instrução normativa, pois segundo o artigo 15 da mesma instrução:

Art. 15 Constatada, a qualquer tempo, a **presença de vícios nos documentos constantes do § 3º do Art. 11**, ou a inexistência do estado de calamidade pública ou da situação de emergência declarados, a Portaria de Reconhecimento será revogada e perderá seus efeitos, assim como o ato administrativo que

tenha autorizado a realização da transferência obrigatória, ficando o ente beneficiário obrigado a devolver os valores repassados, atualizados monetariamente, como determina a legislação pertinente

Assim, feitas as considerações quanto os requisitos protocolares para a decretação de estado de calamidade pública no município, como também realizado orientação quanto ao pedido de recebimento de verbas federais junto ao Governo Federal, realizar-se-á no próximo capítulo comentários quanto aos impactos orçamentários quando decretado estado de calamidade pública, buscando orientar os gestores municipais para o correto cumprimento das normativas estaduais e federais quanto ao cumprimento da execução orçamentária havendo a excepcionalidade da decretação de calamidade pública.

CONSEQUÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS QUANDO DECRETADO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA NO MUNICÍPIO



Dentre as primeiras consequências orçamentárias relativas quando houver a decretação de estado de calamidade pública no município, podemos apontar é a suspensão da contagem de prazos dos artigos 23, 31 e 70 Lei Complementar Nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), como também a dispensa do atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no artigo 9 da já citada legislação.

Observemos o artigo 65 da Lei Responsabilidade Fiscal que autoriza estas medidas:

Art. 65. **Na ocorrência de calamidade pública reconhecida** pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou **pelas**

Assembleias 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. (Grifo nosso)

Entretanto, com o julgamento deferido da Medida Cautelar pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357/DF, houve o afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de Covid-19(Sars-Cov 2)

A tutela foi deferida pelo Ministro Alexandre de Moraes e contempla todos os entes federados que decretaram estado de calamidade pública decorrente do Covid-19 (Sars-Cov 2). Vejamos trecho do voto:

Presentes, portanto, os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para a concessão da medida cautelar pleiteada, pois comprovado o perigo de lesão irreparável, bem como a plausibilidade inequívoca e os evidentes riscos sociais e individuais, de várias ordens, caso haja a manutenção de incidência dos referidos artigos durante o estado de

calamidade pública, em relação as medidas para a prevenção e combate aos efeitos da pandemia de COVID-19.

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

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

Observemos com muita atenção o conteúdo dos artigos que foram afastados a incidência por meio de medida cautelar, pois impactam diretamente para a execução orçamentária anual do município que estiver com decretação de estado de calamidade pública:

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

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

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

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da

condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do §1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da

despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

- I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;
- II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

Além dos dispositivos existentes citados anteriormente que momentaneamente tem seus efeitos suspensos, podemos observar também outras autorizações orçamentárias advindas da decretação do estado de calamidade pública.

Podemos observar que segundo a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, a possibilidade de existência de créditos adicionais extraordinários durante o período de calamidade pública.

O artigo 40 da Lei 4.320/64 define os créditos adicionais como “as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”, encontrando no artigo 41 inciso III a realização desta espécie orçamentária durante períodos de calamidade pública. Vejamos:

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (Grifo nosso)

Entretanto se faz necessário apontar que apesar da abertura deste crédito passa por dois requisitos formais presentes nos artigos 44, sendo estes a abertura deste crédito por meio de decreto legislativo e a imediata comunicação ao poder legislativo.

Temos também dispensas de cumprimento orçamentário previstos no artigo 59 da já citada, vejamos:

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos

§ 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente.

§ 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito.

§ 3º As disposições dos parágrafos anteriores não se aplicam nos casos comprovados de calamidade pública.

§ 4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967. (Grifo nosso)

Desta maneira, em análise da Lei 4.320/64 temos as seguintes características dos crédito adicional extraordinário:

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.
Limite: obrigatório e deve constar do decreto de abertura.
Vigência: no exercício financeiro em que foi aberto.
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.

DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÃO DE PESSOAL



Este tópico se mostra extremamente importante dentre as possibilidades autorizadas quando há a decretação de estado de calamidade pública, pois o tema relativo a contratação de bens e serviços na administração pública aumenta a realização de todos cuidados necessários relativos ao bom cumprimento das normativas públicas estaduais e federais, para assim, evitar qualquer complicação em uma análise orçamentária por órgãos de controle interno e externo.

Segundo a Lei. 8.666 de 23 de Junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, em seu artigo 24 inciso IV é dispensável a licitação em caso de calamidade pública. Vejamos:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(....)

IV - **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; (Grifo nosso)

Neste momento requer muito cuidado e atenção para o bom entendimento deste conceito, pois a dispensa da licitação não representa ausência de procedimento de contratação, muito menos liberação de certos requisitos formais ainda previstos na Lei 8.666/93, de modo em análise do artigo §2º da Lei das Licitações, na hipótese de inexigibilidade e em qualquer um dos casos de dispensa de licitação, se for observado o ato do superfaturamento, é responsável solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis..

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais publicou cartilha¹ em que contém tabela de passo a passo relativo a dispensa de licitação baseado na decretação de calamidade pública. Esta cartilha tem como seu marco inicial a identificação da emergência que necessidade rápida resposta do poder público, passando pela decretação de calamidade pública e seus requisitos regimentais e estruturais, até o momento da efetiva contratação de obra ou serviço por meio de dispensa de licitação.

Assim, inspirado nesta tabela, apresentamos o passo a passo com as principais ações estruturais a serem realizadas, descrevendo o ato e seu correspondente dispositivo legal.

PASSO A PASSO PARA A DISPENSA DE LICITAÇÃO

Item	Descrição	Dispositivo Legal
1	Caracterização da situação de emergência mediante ocorrência de desastre em nível III ou superior	Art. 7º, § 1º, do Dec. 7.257/2010
2	Preenchimento do Formulário de Informações de Desastre – FIDE	Alínea b do § 3º do art. 11 da Instrução Normativa n. 01 de 24/08/2012 do Ministério da Integração

¹Link para consulta: https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_PerguntaseRespostas.pdf

		Nacional
3	Elaboração de mapa(s) ou croqui(s) identificando a(s) área(s) afetada(s) pelo desastre.	Art. 7º, § 1º, inc. III, do Dec. 7.257/2010
4	Declaração Municipal de Atuação Emergencial - DMATE, ou Declaração Estadual de Atuação Emergencial – DEATE	Alínea b do § 3º do art. 11 e art. 17 da Instrução Normativa n. 01 de 24/08/2012 do Ministério da Integração Nacional
5	Decreto de declaração de situação de emergência ou de estado de calamidade pelo município	Alínea a do § 3º do art. 11 da Instrução Normativa n. 01 de 24/08/2012 do Ministério da Integração Nacional
6	Decreto de homologação pelo Governo do Estado à situação de emergência ou do estado de calamidade pública, se e quando necessário, de acordo com os critérios estabelecidos pelo CONDEC.	Decreto 7.257/2010 e art. 11 da Instrução Normativa n. 01 de 24/08/2012 do Ministério da Integração Nacional
7	Cópia da publicação do Decreto do Governador no Diário Oficial do Estado;	
8	Parecer do órgão Municipal, Distrital ou Estadual de Proteção e Defesa Civil, fundamentando a decretação e a necessidade de reconhecimento federal	Alínea d do § 3º do art. 11 da Instrução Normativa n. 01 de 24/08/2012 do Ministério da Integração Nacional

9	Relatório fotográfico (Fotos legendadas e preferencialmente georeferenciadas)	Alínea e do § 3º do art. 11 da Instrução Normativa n. 01 de 24/08/2012 do Ministério da Integração Nacional
10	Parecer do Órgão de Coordenação do SINDEC, em nível estadual, sobre a intensidade do desastre e sobre a coerência dos atos, em relação aos critérios estabelecidos pelo CONDEC;	Art. 4º do Dec. 7.257/2010 e art. 11 da Instrução Normativa n. 01 de 24/08/2012 do Ministério da Integração Nacional
11	Reconhecimento pelo Governo Federal, através de portaria, da situação de emergência, ou do estado de calamidade pública, observados os critérios estabelecidos pelo CONDEC, à vista do Decreto de Declaração do Governador do Distrito Federal ou do Prefeito Municipal, homologado este pelo Governador do Estado.	Art. 7º do Dec. 7.257/2010 e art. 11 da Instrução Normativa 01 de 24/08/2012 do Ministério da Integração Nacional
12	Identificação na Portaria de Reconhecimento de situação de emergência ou do estado de calamidade pública, do seu tempo de duração e da(s) área(s) a ser(em) abrangida(s) pela medida.	Art. 7º do Dec. 7.257/2010 e art. 11 da Instrução Normativa 01 de 24/08/2012 do Ministério da Integração Nacional
13	Requisição do material, obras ou serviços com descrição sucinta e clara do objeto, acompanhada das razões de interesse público que justificam a contratação emergencial.	Art. 7º e 14 da Lei n. 8.666/93

14	Formalização por meio de processo administrativo autua - do, protocolizado e numerado	Art. 26, § único, e art. 38, caput, da Lei n. 8.666/93
15	Especificação do objeto com a definição das unidades e quantidades a serem adquiridas.	art. 7º, § 4º, art. 15, § 7º, I e II da Lei n. 8.666/93
16	Elaboração de projeto básico para obras e serviços, podendo ser dispensado nos casos de emergência, quando caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos e privados. O responsável técnico do órgão contratante deverá justificar a urgência para o atendimento dos casos de emergência, referida nesse artigo, emitindo respectivo laudo técnico com Anotação de Responsabilidade Técnica - ART.	Art. 7º, § 2º, I da Lei n. 8.666/93 e art. 5º, III e parágrafo único da Resolução CONFEA 361/91 e Orientação Técnica OT-IBR-001/2006
17	Justificativa do preço, considerando a prática de mercado.	Art. 25, § 2º, e art. 26, caput, e parágrafo único, III, da Lei n. 8.666/93
18	Estimativa do valor da contratação. Quando houver outros possíveis fornecedores ou prestadores de serviços ou de obra, é recomendável juntar aos autos do processo 3 orça - mentos, escolhendo o de menor preço.	Art. 7º, § 2º, III, c/c § 9º, art. 14, e art. 38 caput, da Lei n. 8.666/93, Decreto 4.777/06, Anexo I, art. 40, § 6º

	Este procedimento ficará prejudicado quando a gravidade da emergência exigir a contratação imediata, a fim de eliminar situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares. Quando o órgão dispuser de alguns dias para realizar a contratação, deve ser assegurada a participação de, pelo menos, 3 interessados. No entanto, a justificativa do preço deve ser feita em qualquer hipótese.	
19	Indicação dos recursos orçamentários que assegurem o pagamento da despesa.	Art. 38, caput da Lei n. 8.666/93
20	Autorização da autoridade competente somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas dentro de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, vedada a prorrogação.	Art. 26, parágrafo único, I da Lei n. 8.666/93
21	Justificativa das situações de dispensa de licitação, com os elementos necessários à sua caracterização. Anexar cópia do Decreto que declarou a situação de emergência ou de calamidade pública.	Art. 26, parágrafo único, II da Lei n. 8.666/93
22	Razões da escolha do executante da obra, do	Art. 27 a 31, CR/88, art. 195,

	prestador do serviço ou do fornecedor do bem.	§3º e Lei Federal n. 8.212/91
23	Documentos de Habilitação, conforme o caso. Para a regularidade fiscal, o mínimo exigido serão as certidões negativas com o INSS e com o FGTS.	Art. 26, parágrafo único, IV da Lei n. 8666/93
24	Documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados	Art. 38, VI e X da Lei n. 8.666/93
25	Parecer jurídico acerca da dispensa e da minuta do contrato.	Art. 26, caput, art. 49, § 4º da Lei n. 8.666/93
26	Comunicação à autoridade superior no prazo de três dias para ratificação.	Art. 26, caput da Lei n. 8.666/93
27	Publicação na Imprensa Oficial, na forma de extrato, no prazo de cinco dias, a contar do recebimento do processo pela autoridade superior com as seguintes informações: a) ratificação pela autoridade superior da caracterização da situação emergencial (trata-se de um simples despacho, desejavelmente sintético, que pode ser publicado na íntegra); b) nome do contratante e do contratado; c) objeto; d) valor; e) prazo de execução, quando não for entrega imediata de material	Arts. 54, 55, 62, 64 da Lei n. 8.666/93
28	Assinatura de contrato	

Para a contratação de pessoal, observa-se esta possibilidade sem a realização de concurso público e por tempo determinado, mediante o artigo 37, inciso IX da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Assim, para o gestor realizar a contratação de pessoal mediante o Artigo 37, Inciso IX da CF o mesmo deverá obedecer os seguintes critérios na publicação de lei municipal para contratação, elencando a situação existente de excepcional enfrentamento da calamidade pública.

De modo que o contrato de prestação de serviços baseado nestes termos deverão conter os seguintes requisitos:

- | |
|---|
| a) a justificativa para a contratação e a indicação do decreto de calamidade ou emergência, caso tenha sido elaborado; |
| b) o prazo de duração, conforme definido pela lei municipal; |
| c) em casos de prorrogação ou aditamento do contrato, também deve ser observado o estabelecido pela lei municipal; |
| d) a escolaridade exigida para as funções conforme estipulado em lei municipal; |
| e) a dotação orçamentária. |

Por fim se faz conveniente elencar que esta contratação deve guardar pertinência com as ações decorrentes da emergência ou da calamidade como, por exemplo: medicamentos, locação de máquinas e equipamentos e fornecimento de materiais de construção.¹ De modo que se faz imperioso informar que não se deve utilizar o instituto da dispensa de licitação para qualquer outro meio ou contratação que não tenha relação para com ação de combate a causa que gerou a calamidade pública.

¹ Referência a aviso presente em cartilha informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Link para acesso: https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_PerguntaseRespostas.pdf

CONSIDERAÇÕES FINAIS



Chega ao fim este manual de orientação ao gestores municipais sobre a questão da execução orçamentária quando aprovado estado de calamidade pública no município em virtude da grave crise de saúde que vivemos por causa do Covid-19 (Sars Cov-2)

A publicação deste manual vem cumprir a importante função pedagógica do Tribunal de Conta do Estado da Paraíba por meio de sua Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira –ECOSIL, de modo que pretende-se realizar uma constante atualização desta cartilha, diante da lépida alteração de entendimentos e institutos legislativos concernentes a este tema, como também para a correção de itens que possam estar ausentes ou que foram implementados de forma equivocado.

Passamos portanto durante todo este manual em todos os requisitos formais para a aprovação do decreto de calamidade pública, orientando também a forma correta de requerimento de verba federal para apoio no combate da situação excepcional aprovado, como também apresentamos as consequências

orçamentárias advindas deste estado, acabando no estudo minucioso do instituto relativo a dispensa de licitação e casos de conjuntura atípica.

Assim, a consideração final é que haja a permanente vigilância dos preceitos estaduais e federais diante da situação que vivemos, para evitar ao máximo o descumprimento de prerrogativas dadas diante de circunstância insólita, para assim, seja possível passar por este cenário da melhor forma possível.