

PERGUNTAS E RESPOSTAS

CALAMIDADE PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EVENTOS CLIMÁTICOS DE CHUVAS INTENSAS

VERSÃO ATUALIZADA

MAIO /2024

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - RS

CONSELHEIROS

MARCO ANTONIO LOPES PEIXOTO - PRESIDENTE
IRADIR PIETROSKI - VICE-PRESIDENTE
RENATO LUÍS BORDIN DE AZEREDO - 2º VICE-PRESIDENTE
CEZAR MIOLA
ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER
ALEXANDRE POSTAL
EDSON BRUM

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

HELOISA TRIPOLI GOULART PICCININI
ALEXANDRE MARIOTTI
DANIELA ZAGO GONÇALVES DA CUNDA
ANA CRISTINA MORAES
LETÍCIA AYRES RAMOS
ROBERTO DEBACCO LOUREIRO

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

ÂNGELO GRABIN BORGHETTI

PROCURADORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

GERALDO COSTA DA CAMINO
DANIELA WENDTTONIAZZO
FERNANDA ISMAEL

CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA

CARLOS ALBERTO MACHADO WULFF

DIRETORA-GERAL

ANA LUCIA PEREIRA

DIRETOR DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

ROBERTO TADEU DE SOUZA JÚNIOR

DIRETORA ADMINISTRATIVA

MARIANA MARQUES FERREIRA

DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

ALEXANDRE PORTO DEBELUCK

DIRETOR DA ESCOLA DE GESTÃO E CONTROLE FRANCISCO JURUENA

DIEGO LOSADA VIEITEZ

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A ocorrência de um devastador evento climático de chuvas intensas no Rio Grande do Sul em maio de 2024 ocasionou perdas inestimáveis em mais de 300 cidades do Estado, levando a decretação de situação de calamidade pública que importa em inúmeros desafios para o atendimento à população e reconstrução das comunidades atingidas.

Sendo assim, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ciente das dificuldades apresentadas aos Gestores Públicos e à Sociedade Gaúcha, buscando reforçar e ampliar o seu caráter colaborativo e orientativo, criou um grupo de ação especializado para avaliar, de forma continuada, as melhores estratégias de orientação e atuação junto aos Órgãos Fiscalizados no contexto trágico, bem como vem estabelecendo canais de comunicação direta com os Gestores afetados.

Neste contexto, é publicada esta cartilha orientativa, contendo perguntas e respostas para uma série de desafios apresentados neste momento de crise. Esta edição busca indicar, em caráter geral, quais os principais instrumentos legais e demais aspectos devem ser observados para que os Gestores Públicos respaldem e embasem as suas ações administrativas em busca de resposta imediata aos eventos.

Destaca-se que esse é um evento jamais ocorrido, levando a adoção de medidas excepcionais, visando garantir condições mínimas de socorro à população atingida e ao restabelecimento da normalidade, visto que ainda se está no momento mais agudo da situação. Assim, entende-se que este material poderá sofrer alguns ajustes conforme o avanço do atendimento aos atingidos.

Salienta-se, ainda, que as orientações contidas nesta Cartilha são aquelas que estão dentro da competência do Tribunal de Contas do Estado do RS (fiscalização contábil, financeira, orçamentária e operacional) e, havendo alguma vedação relacionada à lei eleitoral, em virtude das eleições municipais no presente ano, os esclarecimentos deverão ser buscados junto ao TRE ou TSE.

Observa-se, também, que as orientações desta Cartilha estão em sintonia com o **Programa Recupera Rio Grande do Sul para acompanhamento das ações de reestruturação do estado**, criado pelo Tribunal de Contas da União, objetivando facilitar a transparência dos processos, reduzir as formalidades, flexibilizar a burocracia e oferecer segurança aos gestores públicos na tomada de decisões.

Sendo assim, este Tribunal está totalmente à disposição das Administrações, para colaborar nesse momento de esforço coletivo para reconstrução do Estado.

Canais para contato:

Geral: tcers.gaucho@gmail.com

Secretarias e demais órgãos de Estado: saice.tce.rs@gmail.com

Porto Alegre: spa.tcers@gmail.com

Região metropolitana 1: tcers.srpa1@gmail.com

Região metropolitana 2: tcers.srpa2@gmail.com

Passo Fundo: tceregionalpassofundo@gmail.com

Frederico Westphalen: srfw.tcers@gmail.com

Santana do Livramento: tcerslivramento@gmail.com

Caxias do Sul: tcerscaxias@gmail.com

Santa Cruz do Sul: tcesantacruz@gmail.com

Pelotas: serviçoregionaldepelotas@gmail.com

Santa Maria: srsm.tce@gmail.com

Santo Ângelo: tcers.srsa@gmail.com

Erechim: srec.tce.rs@gmail.com

Sumário

1. Qual a distinção conceitual de situação de emergência e estado de calamidade pública?	4
2. Quais as ações de resposta às situações de emergência e de estado de calamidade pública?	4
3. Qual a classificação dos desastres?	5
4. Qual a base legal a ser utilizada para contratação de bens e serviços nos casos de enfrentamento de emergências ou calamidades públicas?	6
5. A contratação emergencial pode dispensar as formalidades exigidas pelas leis de regência?	6
6. O que significa instrução mínima do processo de dispensa de licitação?	7
7. É possível a utilização do regime de adiantamento para aquisição de bens e serviços para resposta à calamidade pública?	8
8. As obras e serviços de engenharia também podem ser contratados por dispensa de licitação, para atender demandas de emergência e calamidade pública?	8
9. Em caso de desastre que comprometa a prestação dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, é possível contratar obras e serviços sem projeto básico?	9
10. Nos casos de reconstrução das obras de infraestrutura, é possível contratar sem projeto básico?	9
11. É possível contratar estudos, anteprojetos e projetos de engenharia por inexigibilidade de licitação?	10
12. As obras para reconstrução das infraestruturas dos empreendimentos afetados pelas inundações precisam de licenciamento ambiental?	11
13. A contratação direta, para fins emergenciais, justifica a ausência de pesquisa de preços?	11
14. Qual o limite temporal para o Município prosseguir com a contratação emergencial?	12
15. É possível município não atingido pelas enchentes emprestar veículos e máquinas para outro município prejudicado? ..	13
16. Pode o Município em estado de emergência ou calamidade pública abastecer ou custear o abastecimento de tratores, máquinas, caminhões, ambulâncias, lanchas, barcos e outros congêneros, emprestados ou utilizados por particulares e órgãos públicos?	13
17. Pode o Município em estado de emergência ou de calamidade pública custear despesas com alimentação de voluntários?	14
18. A contratação de servidores temporários é uma possibilidade aos administradores, em face dos eventos climáticos que acarretaram o estado de calamidade pública?	14
19. É necessária lei autorizando a contratação de servidores temporários?	14
20. Qual o prazo máximo de contratação de servidores temporários?	15
21. É possível a contratação de servidores temporários, dispensando-se o processo seletivo, em face do estado de calamidade pública?	15
22. Pode ser extrapolado o limite de horas extras previsto em lei por servidores trabalhando em ações de atendimento à calamidade pública?	16
23. É possível a edição de atos de concessões de aposentadorias e pensões no período em que o SAPIEM (Sistema de Pensões e Inativações da Esfera Municipal) estiver inoperante?	17
24. O município em estado de calamidade pública pode exceder seus limites orçamentários, abrindo créditos extraordinários?	17
25. Há flexibilização de dispositivos da LRF durante o período da calamidade pública?	18
26. Deve ser utilizada alguma fonte de recursos específica para registrar o ingresso de recursos recebido pelo município? ..	19
27. Houve alteração dos prazos para atender às citações e intimações dos processos de fiscalização do Tribunal de Contas? 20	
28. O Município pode pagar aluguel para um desabrigado?	20

1. Qual a distinção conceitual de situação de emergência e estado de calamidade pública?

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.

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.

Portanto, a decretação da situação depende do grau de danos e prejuízos causados pelo desastre, a ser avaliado caso a caso.

2. Quais as ações de resposta às situações de emergência e de estado de calamidade pública?

São as ações imediatas que tem como objetivo socorrer a população atingida e restabelecer as condições de segurança das áreas atingidas, incluídas ações de busca e salvamento de vítimas, de primeiros-socorros, atendimento pré-hospitalar, hospitalar, médico e cirúrgico de urgência, sem prejuízo da atenção aos problemas crônicos e agudos da população, de provisão de alimentos e meios para sua preparação, de abrigo, de suprimento de vestuário e produtos de limpeza e higiene pessoal, de suprimento e distribuição de energia elétrica e água potável, de esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade e comunicações, de remoção de escombros e desobstrução das calhas dos rios, dentre outras.

3. Qual a classificação dos desastres?

Nos termos da Portaria nº 260/2022¹ do Ministério do Desenvolvimento Regional, os desastres se classificam em:

I. Desastres de Nível I ou de pequena intensidade: aqueles em que há danos humanos, materiais e ambientais, além de prejuízos econômicos e sociais, mas que a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados a nível local, por meio do emprego de medidas administrativas excepcionais previstas na ordem jurídica.

II. Desastres de Nível II ou de média intensidade: aqueles em que há danos humanos, materiais e ambientais, além de prejuízos econômicos e sociais expressivos e que a situação de normalidade precisa ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local e complementados com o aporte de recursos dos demais entes federativos; e

III. Desastres de Nível III ou de grande intensidade: aqueles em que há vultosos danos humanos, materiais e ambientais, além de prejuízos econômicos e sociais, com sério e relevante comprometimento do funcionamento das instituições públicas locais ou regionais, impondo-se a mobilização e a ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e, eventualmente de ajuda internacional, para o restabelecimento da situação de normalidade.

Nos casos previstos no inciso I, não deverá ser encaminhado requerimento para o reconhecimento estadual ou federal, sendo mantida a necessidade de se proceder ao registro do desastre no sistema informatizado disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

Os desastres de nível I e II ensejam a declaração de situação de emergência, enquanto os desastres de nível III ensejam a declaração de estado de calamidade pública.

Nos casos previstos nos incisos II e III, a motivação da classificação deve estar expressa no decreto de situação de emergência ou estado de calamidade pública.

¹ Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/Portaria260e3646consolidao_.pdf

4. Qual a base legal a ser utilizada para contratação de bens e serviços nos casos de enfrentamento de emergências ou calamidades públicas?

A contratação emergencial, que se opera através de dispensa de licitação, está prevista no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21, dispositivo este que autoriza a “não licitação” quando for caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo, comprometer a continuidade dos serviços públicos, ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Pontua-se que a contratação, nestes casos, deve se restringir à parcela mínima imprescindível para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços públicos executados, devendo a solução definitiva, em regra e conforme as peculiaridades de cada caso, ser objeto de licitação. Isso porque da redação dos dispositivos extrai-se que o Administrador não pode se valer de situação emergencial ou calamitosa para aquisições que transcendam o objeto necessário ao afastamento do risco.

5. A contratação emergencial pode dispensar as formalidades exigidas pelas leis de regência?

Não, a contratação emergencial precisa estar MINIMAMENTE INSTRUÍDA em processo administrativo que a respalde, haja vista que a flexibilização conferida às situações excepcionais não pode dar suporte a irregularidades e abusos.

No referido processo administrativo cumpre constar a necessidade da Administração Pública, que além de urgente, esteja relacionada com a situação emergencial prevista no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21.

Ainda, com base no art. 72 da Lei 14.133/21, o processo de dispensa deve ser instruído com os seguintes elementos mínimos:

- a) Descrição sucinta dos problemas ocorridos, contendo as causas, os impactos sobre a população e as possíveis consequências da não realização da obra;
- b) Identificação do local (endereço, rodovia, subtrecho, segmento, etc);
- c) Relatório fotográfico da situação;

- d) Identificação preliminar dos serviços necessários para o reestabelecimento das condições iniciais;
- e) Estabelecimento de diretrizes para elaboração do projeto básico;
- f) Informação sobre a existência de contratos que possam ser adotados para a solução parcial ou total dos problemas;
- g) Razão da escolha do contratado;
- h) Estimativa da despesa e justificativa de preço;
- i) Demonstração da compatibilidade de previsão de recursos orçamentários com a obra a ser executada;
- j) Pareceres técnico e jurídico que demonstrem os requisitos da situação de emergência.

6. O que significa instrução mínima do processo de dispensa de licitação?

Significa que é imprescindível que fique comprovado no expediente a existência da situação de emergência e/ou calamidade pública, conforme a legislação vigente, bem como o nexo causal entre essa situação e o objeto da contratação direta. Podem ser utilizados todos os meios de prova possíveis em Direito, como exemplo, laudos, relatórios, imagens, notícias, perícias, dentre outros.

7. É possível a utilização do regime de adiantamento para aquisição de bens e serviços para resposta à calamidade pública?

Sim, pode a Administração avaliar, mediante a fixação de critérios objetivos em decreto, a possibilidade de flexibilização das regras existentes na legislação local que trata de suprimento de fundos, realizando a compra de bens e serviços pelo regime de adiantamento previsto no artigo 68, da Lei 4.320/1964. Os objetos de gastos devem ter como finalidade o enfreteamento à calamidade, e os valores devem ser compatíveis com os padrões de mercado. Destaca-se que o evento extraordinário não elide os órgãos de guardarem a documentação comprobatória das despesas executadas. Como exemplo, citamos a Nota Técnica CAGE/DEO 01/2024, emitida pelo Governo do Estado em 08 de maio de 2024.

8. As obras e serviços de engenharia também podem ser contratados por dispensa de licitação, para atender demandas de emergência e calamidade pública?

Sim. Em situações de emergência ou calamidade pública, é possível contratar obras e serviços de engenharia sem a necessidade de licitação, conforme previsto no art. 75, VIII, da Lei 14.133/21. O prazo máximo para a conclusão das obras ou serviços deve ser de 1 (um) ano, contados a partir do evento de emergência ou calamidade, sendo proibida a prorrogação dos contratos. A contratação direta deve ser restrita a objetos estritamente urgentes, quando o tempo necessário para a realização de licitação seja incompatível com a necessidade pública. Também se faz necessária a justificativa do preço, considerando a prática de mercado.

9. Em caso de desastre que comprometa a prestação dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, é possível **contratar obras e serviços sem projeto básico**?

Sim. Em situações excepcionalíssimas de calamidade pública, em que há necessidade de imediata intervenção da Administração Pública para reestabelecer serviços públicos e para salvaguardar pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, mediante justificativa, o gestor poderá dispensar o estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto básico ou projeto executivo, nos termos do art. 72, I, da Lei n.º 14.133/21. Em que pese à simplificação nas exigências legais, recomenda-se a elaboração de documento que especifique minimamente a contratação, os critérios de medição e pagamento, bem como sejam registrados os serviços a executar e executados, por meio de fotografias.

Podem ser enquadradas nesta situação a desobstrução e recomposição provisória de vias para acesso às localidades, recomposição de cabeceiras de pontes, reparos de ETAs, ETEs, e demais serviços de engenharia de entrega imediata.

10. Nos casos de **reconstrução** das obras de infraestrutura, é possível contratar **sem projeto básico**?

Sim. Somente para obras complexas e definitivas, em que existe a possibilidade da utilização da contratação integrada, que é regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

Em que pese não seja necessário o projeto básico para a contratação integrada, a Administração deverá elaborar, previamente, um anteprojeto. O anteprojeto deverá ser

elaborado de tal maneira a permitir a plena confecção do projeto básico pela contratada. Sendo assim, deverá conter minimamente todos os itens constantes do art. 6º, XXIV, da Lei 14.133/21, transcritos a seguir:

- a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
- b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;
- c) prazo de entrega;
- d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
- e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;
- f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
- g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;
- h) levantamento topográfico e cadastral;
- i) pareceres de sondagem;
- j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação.

Importante salientar que o orçamento estimativo da contratação deverá cumprir os requisitos dispostos nos § 2º e 5º do art. 23 da Lei 14.133/21.

11. **É possível contratar estudos, anteprojetos e projetos de engenharia por inexigibilidade de licitação?**

Sim. Como se tratam de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, as avaliações, perícias, estudos técnicos, análises de viabilidade técnica, anteprojetos e projetos de engenharia que exigirem a contratação de profissionais ou empresas de notória especialização podem ser contratados por inexigibilidade de licitação, conforme art. 74, III, da Lei 14.133/21. Recomenda-se que, para a avaliação e elaboração dos projetos de reconstrução da infraestrutura urbana e rodoviária das cidades mais atingidas, sejam contratados profissionais conceituados no mercado nacional ou internacional.

12. **As obras para reconstrução** das infraestruturas dos empreendimentos afetados pelas inundações precisam de **licenciamento ambiental**?

Conforme Portaria FEPAM nº 411, de 07/05/2024, nos municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública e declarados pelo estado de calamidade pública no território do Estado do Rio Grande do Sul, decorrentes dos eventos climáticos ocorridos no período de 24 de abril a 1º de maio de 2024, ficam dispensados extraordinariamente de licenciamento ambiental estadual para a reconstrução ou reforma de infraestruturas dos empreendimentos afetados pelas inundações, desde que sejam reconstruídas no mesmo local, respeitando o projeto base.

13. **A contratação direta**, para fins emergenciais, justifica a **ausência de pesquisa de preços**?

Não, segundo o art. 75, VII, § 6º, da Lei 14.133/21, deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da mesma norma, o qual determina que o valor previamente estimado da contratação deva ser compatível com os valores praticados pelo mercado.

Em termos práticos, o mesmo art. 23, §4º, especifica a forma de se realizar pesquisa de preços para a contratação direta (“sem licitação”), seja por dispensa ou inexigibilidade.

Em primeiro lugar, deverá ser realizada a pesquisa de preços com as fontes tradicionais (tais como sistema Licitacon, Painel de Preços do Governo Federal, Banco de Preços da Saúde, pesquisa em mídia especializada, tabela de referência ou sítio eletrônico especializado e orçamentos obtidos com fornecedores, dentre outros). A grande diferença, todavia, reside no fato de, quando não houver tempo hábil para a realização da pesquisa de preços tradicional – típico caso de calamidade pública – a lei faculta a substituição desse procedimento pela apresentação de notas fiscais anteriores pelo fornecedor contratado para o mesmo objeto, de forma a restar demonstrado que os preços são os regularmente praticados com outros contratantes e que a situação emergencial a ser combatida (“estado de perigo”) não está sendo utilizada como subterfúgio a um aumento pontual de preços

(sobrepço). Nesse caso, as notas fiscais devem ser de período anterior ao estado de calamidade.

Em resumo, a estimativa de preços pode ser obtida, por meio, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros:

- a) pesquisa no Portal de Compras do Governo Federal ou no Sistema Licitacon;
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;
- c) contratações similares de outros entes públicos;
- d) pesquisa realizada com no mínimo 3 (três) potenciais fornecedores.

e) em situações excepcionais de calamidade pública, através de notas fiscais anteriores do fornecedor para mesmos serviços, emitidas para outros contratantes, admitidas variações de preços oriundas da majoração de custos, considerando as condições de mercado no período da calamidade.

14. Qual o limite temporal para o Município prosseguir com a contratação emergencial?

As compras, em caso de emergência ou calamidade, em regra, são para pronta entrega ou para que esta se opere em exíguo espaço de tempo. Os serviços, no entanto, podem se prolongar ao longo do tempo, até os prazos máximos informados na legislação. O limite temporal contratual imposto pelas normas de regência para contratação de obras e serviços é de no máximo 1 (um) ano, contado da data da ocorrência da emergência ou da calamidade.

Pontua-se que as contratações emergenciais se destinam a atender situações contingentes da Administração Pública, de forma que, posteriormente às situações de exceção, mostra-se imperativo que sejam instrumentalizados os planejamentos e procedimentos necessários para a aquisição de bens e serviços mediante regular certame licitatório.

15. É possível município não atingido pelas enchentes emprestar veículos e máquinas para outro município prejudicado?

Sim, desde que acompanhada de justificativa e ser precedida de autorização legislativa. Ressalta-se necessidade de convênio, termo, acordo ou etc, no qual estejam previstas questões relacionadas aos direitos, deveres e obrigações das partes, com prazo determinado, razoável e prorrogável, conforme necessidade.

Por outro lado, em **situações excepcionalíssimas** de calamidade pública, considerando a urgência demandada e visando a criação de linhas de abastecimento da população e a desobstrução de vias, pode o empréstimo ser autorizado por Decreto, submetido a referendo posterior pela Câmara de Vereadores.

16. Pode o Município em estado de emergência ou calamidade pública **abastecer ou custear o abastecimento** de tratores, máquinas, caminhões, ambulâncias, lanchas, barcos e outros congêneres, emprestados ou utilizados por particulares e órgãos públicos?

Sim. Contudo, o Município deverá efetivar o cadastramento desses maquinários para autorizar o abastecimento e fazer prova de que os mesmos estão a serviço da Municipalidade para legitimar a despesa, adotando controles mínimos, como identificação, data de abastecimento, consumo, local de trabalho, dentre outros.

17. **Pode o Município** em estado de emergência ou de calamidade pública **custear despesas com alimentação** de voluntários?

Sim. Contudo, o Município deverá realizar o cadastramento mínimo dos voluntários para autorizar o fornecimento de refeição e fazer prova de que os mesmos estão a serviço do Executivo para legitimar a despesa, adotando controles mínimos, como nome, data de fornecimento e local de trabalho.

18. **A contratação de servidores** temporários é uma **possibilidade aos administradores**, em face dos eventos climáticos que acarretaram o estado de calamidade pública?

Sim, os Municípios atingidos pelos eventos climáticos podem avaliar a necessidade de contratações de servidores temporários. A Constituição da República admite essa modalidade de admissão, nos termos do artigo 37, IX, frente a situações temporárias de excepcional interesse público.

19. **É necessária lei** autorizando a contratação de **servidores temporários**?

Sim, conforme artigo 37, IX, da Constituição da República, visto que a excepcionalidade e o prazo de duração desses contratos devem estar previstos em lei.

É necessário, ainda, observar o que dispõe a Súmula 21, desta Corte: “A regra para a efetivação de contratações por tempo determinado é a necessidade de lei específica, à exceção daquelas destinadas à substituição de servidores legal e temporariamente afastados de seus cargos, desde que haja expressa previsão normativa e que a situação esteja inequivocamente comprovada administrativamente”. Ou seja, caso existam servidores legalmente e temporariamente afastados de suas atividades e exista previsão legal genérica, para esses casos incide a exceção contemplada na referida súmula.

Contudo, a situação calamitosa pela qual passam determinados municípios pode indicar a inoperância do Poder Legislativo local (hipótese em que, por exemplo, a própria sessão legislativa se tornaria inviável, tampouco a aprovação de lei em tempo hábil). Se isso realmente se fizer presente, entende-se que a exigência de lei prévia específica e autorizativa das contratações por excepcional interesse público pode ser relativizada pelo chefe do executivo local. Sugere-se que o prefeito, se for o caso, solicite comunicação formal do chefe do Poder legislativo, acerca da impossibilidade de deliberação de projeto de lei autorizativo da contratação temporária por excepcional interesse público. Além disso, nessa excepcionalíssima hipótese, que autorize mediante decreto as contratações necessárias, indicando a existência prévia de decreto de calamidade pública.

20. Qual o prazo máximo de contratação de servidores temporários?

A estipulação do prazo a ser fixado em lei, inclusive quanto à possibilidade de prorrogação, deve respeitar princípios como razoabilidade do interesse público, de modo que a duração prevista aos contratos seja justificada pela própria permanência da situação de excepcionalidade, que deve ser avaliada pela municipalidade nesse primeiro momento. Lembra-se, ainda, que devem ser observadas eventuais disposições específicas, previstas na legislação local.

21. É possível a contratação de servidores temporários, dispensando-se o processo seletivo, em face do estado de calamidade pública?

Sim. A matéria foi enfrentada na Informação nº 010/2011 deste Tribunal e no voto do Relator, Conselheiro Cezar Miola, foi esclarecido:

Por derradeiro, pontua que há reconhecimento, por parte deste Tribunal, das situações verdadeiramente excepcionais de emergencialidade, que conduzem à instantaneidade da decisão administrativa (p. ex., calamidades públicas, degradações ambientais iminentes, epidemias e outras situações críticas), para as quais se admite a indicação direta, sem reservas. Contudo, como regra, todos os recrutamentos, ainda que para demandas eventuais, devem ser precedidos de procedimentos objetivos de seleção que preservem, sobretudo, a impessoalidade, a igualdade e a moralidade, além, por

evidente, dos demais princípios constitucionais aplicáveis à gestão governamental.

Porém, considerando que o procedimento de recrutamento dos agentes públicos temporários depende da observância aos princípios da Administração Pública, é recomendado que, caso a contratação seja formalizada de forma direta (sem processo seletivo), esteja prevista na lei autorizadora (ou no decreto, conforme contexto da pergunta anterior) e devidamente justificada diante do estado de calamidade ou urgência.

Ressalte-se, em face da decisão acima reproduzida, que processo seletivo público não se confunde com seleção pública, que é o procedimento capaz de, ao menos, divulgar a necessidade de contratação perante a comunidade, permitindo assim aos potenciais interessados (que preencham os requisitos necessários para a função) se candidatarem para a contratação a ser realizada pela Administração, orientando-se, caso seja possível, a divulgação da contratação no sitio eletrônico do Poder Executivo e em suas redes sociais, bem como em meios locais de imprensa (rádio, jornais, site informativos, dentre outros).

22. **Pode ser extrapolado** o limite de horas extras previsto em lei por servidores trabalhando em **ações de atendimento** à calamidade pública?

Sim, considerando o excepcionalíssimo estado de calamidade pública pode ser superado o limite previsto em lei para execução de horas extras por servidores trabalhando em ações de atendimento à calamidade pública.

Orienta-se que a autorização para execução e o ateste da realização sejam efetivados pela chefia imediata, bem como que seja garantido um mínimo período de descanso aos trabalhadores entre as jornadas, visando reduzir riscos de acidentes.

23. **É possível a edição de atos** de concessões de aposentadorias e pensões no período em que o **SAPIEM (Sistema de Pensões e Inativações da Esfera Municipal)** estiver inoperante?

Sim. Neste momento, a edição de ato concessor físico é permitida para garantir o direito do beneficiário que preencheu os requisitos legais. No entanto, após a normalização da situação, as informações e dados relativos às concessões dos benefícios previdenciários deverão ser registrados pelo órgão ou entidade concessora do benefício no SAPIEM, seguindo o procedimento padrão. Assim será gerado um novo ato que deve conter em seu texto a data retroativa à efetiva concessão do benefício. Ademais, no campo “observações” do novo documento deverá constar que o instrumento físico anterior está sendo tornado sem efeito. Só assim o processo estará apto a ser enviado ao TCE/RS para análise da legalidade da concessão.

24. **O município em estado de calamidade pública** pode exceder seus limites orçamentários, abrindo **créditos extraordinários**?

Sim. A Constituição Federal e a Constituição Estadual preveem a possibilidade de abertura de créditos extraordinários para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de calamidade pública.

De acordo com o art. 154, § 3º, da Constituição Estadual, o crédito extraordinário aberto deverá ser convertido em lei em trinta dias. O crédito extraordinário, portanto, atende à necessidade de ação urgente do Poder Público, a qual, em virtude da imprevisibilidade do fato que a motivou, não estava previsto no orçamento público.

Segundo o art. 44 da Lei nº 4.320/1964, os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

De acordo com J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, na Lei 4.320 comentada, 29ª edição, pg. 103, essas são as características dos créditos extraordinários:

- I) independem de recursos para sua abertura, dada a natureza das operações, que correrão à sua conta;
- II) não podem ser abertos, sem que antes o Executivo tenha decretado, com exposição justificativa, estado de calamidade ou outro de natureza idêntica;
- III) não podem ser empregados com outro tipo de despesa, que não aquelas para as quais foram abertos.

Diante do estado de calamidade pública, portanto, os limites orçamentários podem ser excedidos, desde que seja mediante crédito extraordinário e que as despesas efetuadas sejam aquelas para as quais o crédito foi aberto. Quanto à natureza das despesas, na situação em questão, não necessariamente estarão limitadas a alguma área específica, pois as demandas podem ser diversificadas. Assim, é imprescindível que o Decreto de abertura do crédito extraordinário elenque a motivação de tal necessidade e sua relação com a situação de calamidade pública.

25. Há flexibilização de dispositivos da LRF durante o período da calamidade pública?

Sim. A Lei de Responsabilidade Fiscal possui um mecanismo que permite suspender medidas de ajuste nas contas públicas dos municípios, para que seja possível aumentar gastos relacionados ao problema que está sendo combatido, assim como enfrentar a provável queda de arrecadação.

Assim, pode-se dizer que o art. 65 da LRF possui dois “níveis” de flexibilização, a depender da extensão da calamidade pública.

No caso dos municípios, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pela Assembleia Legislativa, serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 (excesso na despesa com pessoal) e 31 (excesso na dívida consolidada) e serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Adicionalmente, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional, conforme §1º do art. 65 da LRF, inserido pela LC nº 173/2020:

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:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias

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;

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.

Importa destacar que esse dispositivo não afasta as disposições relativas à transparência, controle e fiscalização, e somente se aplica aos municípios atingidos pela calamidade, em relação aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo.

26. Deve ser utilizada alguma fonte de recursos específica para registrar o ingresso de recursos recebido pelo município?

As codificações de Fontes de Recursos são padronizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio da Portaria STN nº 710/2021. No caso de recursos federais e estaduais, orienta-se a proceder de acordo com as regras do órgão remetente, incluindo a prestação de contas.

Caso sejam recebidas doações ou outros recursos, ainda que não exista uma codificação de fonte de recurso específica, recomenda-se o controle dos ingressos e dispêndios de forma a ser possível o controle social e posterior fiscalização, nas situações aplicáveis.

27. Houve alteração dos prazos para atender às citações e intimações dos processos de fiscalização do Tribunal de Contas?

Sim. O Tribunal de Contas do Estado, através da portaria da Presidência nº 3, de 06 de maio de 2024, suspendeu, no período de 02 a 15 de maio de 2024, a fluência dos prazos dos processos de fiscalização:

Art. 1º Ficam suspensos, no período dos dias 2 a 15 de maio de 2024:

I - os prazos para remessas de dados dos Sistemas de Controle Externo (BLM, COI, SIAPES, SAPIEM, SIAPC, SICOE, LICITACON e LICITACONBRAS); e

II - os prazos processuais dos processos que envolvam a jurisdição deste Tribunal, sem prejuízo do atendimento de medidas urgentes.

28. O Município pode pagar aluguel para 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, havendo recursos para tal, e atendidos uma série de requisitos, poderá haver a legitimação de dispêndios dessa natureza, autorizada por lei.

Além do mais, orienta-se demonstrar:

I) que o assistido tinha residência própria no Município que pretende subsidiar total ou parcialmente o aluguel;

II) que não há condições de alojar o necessitado em abrigos coletivos;

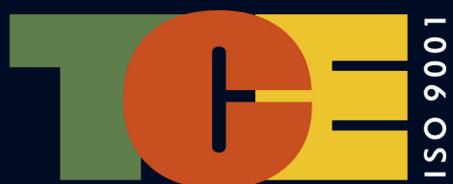
III) que o assistido não tem como se asilar em casa de parentes ou amigos;

IV) que o assistido não tem condições de arcar com as despesas de aluguel, por possuir recursos insuficientes ou estar desempregado;

Outrossim, caso não haja imóveis disponíveis no Município, poderá ocorrer a locação de imóvel em localidade próxima.

Além desses critérios, deverá a Secretaria Municipal afeta à área social, realizar

cadastro 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS