



Atuação Pública no Período de Calamidade

1. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS

1.1. ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A Lei Orgânica da Assistência Social já prevê a concessão de benefícios eventuais suplementares em situação de calamidade pública (art. 22, alínea “d”, da Lei nº 8.742) com base na previsão da Lei Orçamentária Anual e com base nos critérios e prazos definidos pelo Conselho de Assistência Social (§1º).

O gestor deverá se respaldar por meio de concessões devidamente justificadas, registrando a origem e destinação dos recursos, bem como a correlação entre a necessidade existente e o auxílio concedido, e o critério adotado para definir a destinação dos recursos e os seus beneficiários.

Segundo a Lei das Eleições, o período eleitoral não traz vedação à continuidade da prestação e concessão de benefícios, mas sim a adoção de tais medidas para fins de promoção política, o que acarretaria desigualdade entre os candidatos e uso indevido de recursos públicos. (Art. 73, inciso IV, da Lei nº 9.504).

1.2. ENTREGA DE CESTAS BÁSICAS EM ÉPOCA DE PANDEMIA

De acordo com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), há discricionariedade do gestor que, observando a necessidade da população e a disponibilidade de recursos, decidirá pela continuidade (ou não) da concessão e seus critérios.

Entretanto, o gestor deverá registrar e dar a devida transparência à motivação para sua escolha, deixando claro a necessidade existente e a correlação entre essa e o auxílio concedido, bem como o critério adotado para definir a destinação dos recursos e os beneficiários.

1.3. AUXÍLIO EMERGÊNCIAL E A ENTREGA DE CESTAS BÁSICAS

De acordo com o TCE, há discricionariedade do gestor, que deverá observar a necessidade da população e a disponibilidade de recursos, decidirá pela continuidade (ou não) da concessão e seus critérios. Ele poderá, por exemplo, observando que o auxílio federal é suficiente para suprir algumas necessidades básicas, destinar os seus recursos para suprir outras.

Entretanto, o gestor deverá registrar e dar a devida transparência à motivação para sua escolha, deixando claro a necessidade existente e a correlação entre essa e o auxílio concedido, bem como o critério adotado para definir a destinação dos recursos e os beneficiários.

2. CONTRATAÇÃO

2.1. COMPRA DE PRODUTOS E SERVIÇOS NO PERÍODO DE PANDEMIA

Pode ser feita por dispensa, conforme autoriza o Decreto Legislativo Estadual nº 585/2020, §2º, combinado com o art. 24 da Lei de Licitações, poderá ser adquirido bens e serviços necessários para a prevenção e/ou o enfrentamento da situação calamitosa, devendo, portanto, o objeto e quantidade serem restritos (na sua destinação e quantidade) e justificados.

Deverá o gestor também observar que permanece necessário a formalização de processo com, no que couber, a caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa; a razão da escolha do fornecedor ou executante; e a justificativa do preço. (Art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93)

2.2. LICITAÇÕES EM CURSO PODEM SER CONVERTIDAS EM DISPENSA?

De acordo com o TCE, o gestor tem discricionariedade que, observando a necessidade da população e a disponibilidade de recursos, decidirá pela continuidade (ou não) do processo licitatório já existente ou modificação da modalidade, identificando qual é prioridade, evitar aglomeração ou adquirir/contratar o mais rápido possível para atender a uma carência da sociedade.

O gestor deverá, seja qual for a sua decisão, registrar a motivação para sua escolha, realizando os procedimentos formais exigidos pela Lei de Licitações, como anulações, revogações e publicações (Lei nº 8.666/93).

Poderá o gestor optar por contratar por dispensa, conforme autoriza a Lei das Licitações, desde que preenchidos os requisitos dispostos no art. 24, inciso IV:

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;

Deverá o gestor também observar que mesmo em caso de contratação por dispensa permanece necessário a instrução de processo com, no que couber (art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93):

- a caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, além do porquê de ter sido escolhido aquela necessidade da população dentre as várias existentes;

- a correlação entre a necessidade existente e a situação de calamidade;
- razão da escolha do fornecedor ou executante; e
- justificativa do preço, devendo esse estar de acordo com o praticado no mercado, ainda que esse, por momento de calamidade, esteja um pouco mais elevado, deverá ser demonstrado empenho em adquirir o produto/serviço pela oferta mais vantajosa para a Administração.

3. DECRETAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA

3.1. DECRETAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA MUNICIPAL

A possibilidade de decretação de calamidade pública por parte de um município, ainda que ausente na Lei Orgânica Municipal, está prevista na Lei Federal nº 12.608/2012, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil:

Art. 8º Compete aos Municípios:

(...)

VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;

3.2. O QUE PODE SER FEITO A PARTIR DA DECRETAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA?

A decretação de calamidade pública abre, diante de uma situação excepcional, a possibilidade de que se flexibilize, de forma legal, o previsto na Execução Orçamentária do ente, na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) e quanto às Contratações (Lei nº 8.666/93), tudo para o atendimento das necessidades oriundas da situação calamitosa, e restritamente para essas, mediante justificativas e promoção da devida transparência.

4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1. DECRETAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA, A SUSPENSÃO DAS AULAS E A BRUSCA QUEDA DE RECEITAS, O LIMITE DE 25% A SER APLICADO NA EDUCAÇÃO SERÁ OBRIGATÓRIO?

De acordo com o TCE, ainda que a situação apresente uma dificuldade a prestação de serviços educacionais, permanece obrigatório a observância do disposto na Constituição Federal, notadamente exigência de que os Estados e municípios apliquem ao menos 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação (Art. 212, da Constituição Federal).

Como o percentual é calculado sobre a receita corrente líquida, provavelmente resultará em um valor absoluto menor em razão da queda de receitas, mas deverá ser respeitado o mínimo de 25%.

4.2. PROCEDIMENTO DE VERIFICAÇÃO DE RECURSO DISPONÍVEIS E O PAGAMENTO DE DESPESA ORIGINADA PELA CALAMIDADE

Em primeiro lugar, o gestor deverá confirmar a necessidade da despesa e a sua vinculação à situação de calamidade. Em seguida, se há crédito orçamentário suficiente, caso haja, prossegue-se com a sequência das fases da despesa pública, realizando contrato (quando necessário), empenho, liquidação e pagamento (Lei nº 4.320/64). Caso exista dotação que contemple a demanda mas que não seja suficiente para custeá-la integralmente, é necessário providenciar a abertura de crédito adicional suplementar no valor necessário para realizar a despesa. Não havendo sequer a dotação, poderá ser aberto crédito adicional especial ou extraordinário.

Observa-se que o crédito adicional extraordinário é permitido apenas “para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (art. 167, inciso II, §2º, da Constituição Federal) e são “abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo” da sua esfera político-administrativa (art. 44 da Lei nº 4.320/64).

4.3. UTILIZAÇÃO DE CRÉDITOS JÁ APROVADOS NO ORÇAMENTO ORIGINAL

Se o município possui dotação específica que cubra a necessidade deverá usá-lo. Caso a dotação exista mas o seu valor seja insuficiente, basta providenciar uma abertura de crédito adicional suplementar no valor faltante. Apenas quando não houver sequer a dotação poderá ser aberto crédito adicional especial ou extraordinário.

4.4. CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO

Não é necessário abrir crédito extraordinário para atender um melhor transparência, no período da pandemia. Se o município possui dotação que cubra a necessidade, deverá usá-lo. Caso a dotação exista, mas o seu valor seja insuficiente, basta providenciar uma abertura de crédito adicional suplementar no valor faltante. Apenas quando não houver sequer a dotação poderá ser aberto crédito adicional especial ou extraordinário.

5. GESTÃO CONTRATUAL

5.1. EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Encontram-se suspensas, até ulterior deliberação, as obras públicas e privadas em todo o território estadual, exceto as obras públicas de reforma ou manutenção de serviços considerados emergenciais, como água, energia, saneamento e saúde, por exemplo.

Para as obras cujo andamento será mantido, deverão ser adotadas providências para evitar aglomeração de pessoas no local, por exemplo, a redução da quantidade de trabalhadores em uma mesma frente de serviços, em momento de refeição e em outros tipos de reunião nos canteiros de obra.

5.2. REPACTUAÇÕES DE VALORES CONTRATUAIS

A possibilidade de repactuação de contratos não está restrita à aqueles cujo objeto está relacionado à pandemia. O art. 65, da Lei de Licitações (nº 8.666/93), autoriza a alteração de contratos, com as devidas justificativas e independente de situação de calamidade.

5.3. CONTRATOS TEMPORÁRIOS

A Constituição Federal autoriza a contratação por tempo determinado, como exceção ao concurso, para “atender a uma necessidade temporária de interesse público”, cabendo a cada estado e município dispor em lei a sua regulamentação. (Art. 37, inciso IX, da Constituição Federal)

Deve-se, assim, observar o disposto na lei específica e nas cláusulas contratuais sobre a suspensão e/ou encerramento do vínculo contratual, assim como a definição do regime jurídico a que está submetida a relação contratante x contratado.

Não sendo esses servidores efetivos e estáveis, o mais comum é que o vínculo seja regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT e, para fins previdenciários, obrigatoriamente (art. 40, caput, da Constituição Federal), pelo Regime Geral de Previdência Social.

6. GESTÃO FISCAL

6.1. FLEXIBILIZAÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL A PARTIR DO PERÍODO DE ESTADO DE CALAMIDADE

Destaca-se inicialmente que a existência de uma situação de calamidade não desobriga o cumprimento da LRF na sua integralidade. O que é permitido é a flexibilização de apenas algumas exigências que se mostram razoavelmente inexecutáveis diante de uma situação excepcional e de difícil previsão.

Enquanto perdurar a situação de calamidade, nos termos do art. 65 da LRF:

ficará suspensa a contagem do prazo (estabelecido pelo art. 23) para a redução da despesa com pessoal nos dois quadrimestres subsequentes àqueles que estiverem acima dos limites previstos no art. 20 da LRF;

ficará suspensa a contagem do prazo (estabelecido pelo art. 31) para redução mínima do excedente da dívida consolidada em 25%, o ente que estiver acima do limite de endividamento (1,2 vezes o valor da sua receita corrente líquida) ao final do quadrimestre, até o término dos três quadrimestres subsequentes;

serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentária Anual - LDO e a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF.

O Supremo Tribunal Federal – STF, especificamente para o estado de calamidade pública ocasionado pelo Covid-19, por meio de medida cautelar proposta na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 6.357 do Distrito Federal, decidiu por considerar suspensos também os seguintes dispositivos da LRF:

Art. 14. - trata da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita;

Art. 16. - trata da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa;

Art. 17. – trata de despesas obrigatórias de caráter continuado;

Art. 24. – trata de benefício ou serviço relativo à seguridade social.

O gestor deverá respaldar-se por meio da formalização dos atos e decisões, registrando as devidas motivações e promovendo a transparência tempestiva, além da observância aos dispositivos que permanecem de obrigatório cumprimento.

7. PRESTAÇÃO DE CONTAS AO TCE CEARÁ

7.1. ALTERAÇÃO DE PRAZO

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio da Resolução Administrativa nº 03/2020, alterou os prazos para encaminhamento dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), das prestações de contas anuais estaduais e municipais do exercício de 2019 e das prestações de contas mensais municipais referentes ao exercício de 2020.