

**NOTA TÉCNICA Nº 001/ 2019**

11/02/2019

---

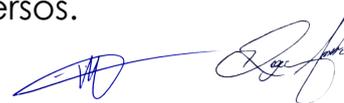
**Tema:** Decretação de Situação de Emergência pelos Municípios ou Estado de Calamidade Pública em razão de enchentes

**Assunto:** Respaldo jurídico em ações excepcionais no enfrentamento de desastres

**Referência:** Instrução Normativa nº 02/2016, Lei nº 12.608/2012, em seu artigo nº 8º inciso VI; e Decreto Federal Nº 7.257/2010, no art. nº 2º, inciso III

**Motivação**

É do escopo de atuações da AROM a promoção de orientações necessárias à condução das administrações municipais pelas soluções estratégicas no enfrentamento de questões que afetam a coletividade de municípios. Notadamente, pretende a representatividade institucional municipalista disponibilizar apontamentos técnicos de cunho orientativo, para contribuir com as gestões locais na adoção de medidas legais e adequadas à continuidade da oferta de serviços públicos em cenário de excepcionalidades agravados por fenômenos adversos.



**DO CONTEXTO**

Com um avolumar das chuvas do inverno amazônico resultando em alta precipitação pluviométrica, diversos municípios

### Municipalismo Unido, Município Forte

de Rondônia vivenciam infortúnios de alagações, transbordamento de rios e elevação de vulnerabilidade de famílias que residem em locais de risco. Uma situação atípica marca a estação atual: as cheias se anteciparam, com registros de fortes chuvas ainda no mês de dezembro de 2018, com elevação dos níveis das águas dos rios e igarapés neste mês de fevereiro de 2019. Inúmeras pontes em madeira e bueiros foram levados pelas cheias, na zona rural dos municípios. Esses prejuízos são sempre reparados pelas gestões locais com a mobilização de homens e maquinários da pasta municipal de obras, mas com os últimos fenômenos pluviais de proporções anormais, estruturas mais fortificadas como pontes em rodovias estaduais foram comprometidas ou se encontram sob alerta.

Considerando a complexidade atual na prestação de serviços públicos na qual o deslocamento de veículos da administração municipal e a locomoção de munícipes ficam interrompidos, gerando colapso de âmbitos público e privado, com a precariedade do tráfego e o conseqüente desabastecimento, a AROM orienta no sentido de que os Chefes de Poder Executivo adotem providências administrativas e jurídicas que possam calçar ações excepcionais ligadas à prestação de socorro e dispêndio do erário na cobertura de atividades voltadas à resposta cabível à normalização da ordem pública, do funcionamento dos mecanismos de acesso público à serviços e atendimentos e da garantia da dignidade humana de seus administrados.



### Municipalismo Unido, Município Forte

Dentro desse contexto social, recomenda-se que os gestores passem a considerar a viabilidade da decretação de **Situação de Emergência (SE)** ou **Estado de Calamidade Pública (ECP)**, observando a pertinência dos casos para recorrer a tais institutos de direito, visando resguardo jurídico para gestão de crises e até mesmo o aporte de recursos de outras esferas da Federação, para cobrir essas ações imprevistas no orçamento municipal.

### **DA DISPOSIÇÃO JURÍDICA**

A Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, com disposições pertinentes ao setor. Em seu artigo nº 8º, inciso VI, esse dispositivo legal preceitua a competência dos Municípios para executarem a política de proteção, mas também de decretarem Situação de Emergência, assim como, o Estado de Calamidade Pública. Da mesma forma, o gestor municipal encontra guarida jurídica para decretar Situação de Emergência e Anormalidade no Decreto Federal nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, que regulamenta a Medida Provisória nº 494, de 2 de junho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, sobre o reconhecimento de Situação de Emergência e Calamidade Pública, e demais disposições pertinentes. E, de forma muito pontual, há ainda a Instrução Normativa nº 02, de 20 de dezembro de 2016.

Entre as possibilidades contidas do compêndio de leis brasileiras para tratar o tema, merece evidência a Instrução

### Municipalismo Unido, Município Forte

Normativa nº 02/2016, por estabelecer os procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios. A norma, que foi elaborada pelo Ministério da Integração Nacional, também rege a iniciativa por parte dos estados e do Distrito Federal. A permissividade é no sentido de que o ente público promova ações amparadas por uma situação jurídica especial para execução de prestação de socorro e assistência humanitária à população atingida, restabelecimento de serviços essenciais e recuperação de áreas atingidas por desastre.

Considerando a asfixia e impotência administrativa em que os gestores municipais se encontram inibidos de ofertar serviços públicos por razões que extrapolam a boa-fé e que pairam na impossibilidade e impedimento de manterem o funcionamento dos mecanismos de acesso público aos atendimentos da obrigação constitucional atribuída aos Municípios, a AROM está convicta de que a anormalidade gerada pelas enchentes nas cidades rondonienses gera consequências em sua maioria que caracterizam a Situação de Emergência.

Sabe-se que, conceitualmente, para se decretar esse status que modifica as condições jurídicas locais, se faz necessária a análise técnica de fatores indicadores dos danos e seu alcance nos quesitos humanos, materiais e ambientais. Além disso, é preciso verificar a classificação desses danos, que nos casos da maioria dos Municípios de Rondônia, se encaixam nos desarranjos de grande porte, com danos relevantes e com alargamento das proporções,



### Municipalismo Unido, Município Forte

com prejuízos que podem ser vultuosos, mas suportáveis e até superáveis, se forem enfrentados sob a proteção jurídica da Situação de Emergência, em que a gestão municipal adota medidas cabíveis dentro da anormalidade, como o contingenciamento de recursos materiais, monetários, de pessoal e implementos, para salvaguardar a comunidade, a ordem pública e a ordem jurídica local.

Ressalte-se, o Decreto de Situação de Emergência pode ter vigência de 180 (cento e oitenta) dias a partir da data de sua publicação. O ato também pode ser editado com vigência de 90 (noventa dias) e sendo necessário, prorrogado por igual período.

### **DOS DISPÊNDIOS EM EXCEPCIONALIDADE**

Dentro do cabimento jurídico, a AROM vem aclarar os gestores, a fim de eximi-los de sanções futuras, dadas as condições desfavoráveis e a possibilidade de agravamento das cheias que colocam em risco as comunidades locais como também prejuízos na ordem pública, danos às vias urbanas e rurais, consideradas vitais ao funcionamento dos organismos públicos da esfera municipal, quiçá estadual, nas localidades, sobretudo as mais remotas. Cumpre-se, contudo, recomendar aos gestores que, mesmo em reconhecida Situação de Emergência, sendo constatadas as anormalidades decorridas de fatores adversos, estranhos e fora do alcance das providências estatais do poder público, devem se pautar com estrita observância aos princípios que regem a

### Municipalismo Unido, Município Forte

administração pública, que têm assento constitucional em especial no art. nº 37, tais quais, a Legalidade, a Impessoalidade, a Moralidade, a Publicidade e a Eficiência.

Por se tratar de condições anormais em que o sistema natural de prestação pública de serviços e até mesmo a operacionalização das prefeituras se encontrem inviabilizados, os gestores podem, amparados pelo reconhecimento de Situação de Emergência, realizar dispêndios controlados e comedidos, inclusive com contingenciamento de recursos dentro de suas pastas governativas e ainda compras e contratações com dispensa de licitação. Nesse caso, o gestor está autorizado pela Lei nº 8.666/93 em seu artigo nº 24, inciso IV, em que vise as contratações de serviços básicos e que esses contratos tenham validade de 180 dias, não podendo ser renovados.

### **DA GESTÃO DA CRISE**

Objetivando contribuir para uma boa compreensão das análises futuras das contas públicas, livrando os gestores de sanções injustas, a AROM delinea algumas medidas a serem adotadas pelo gestor que se encontrar na condição de necessitar decretar SE ou SCP:



Designar as secretarias municipais o monitoramento e avaliação periódica da situação por meio da criação de um Comitê de Gestão da Crise. Em adotando a decretação de Situação de

### Municipalismo Unido, Município Forte

Emergência com a instituição do Comitê, é oportuno que o Prefeito (a) expeça comunicação oficial aos órgãos e poderes das esferas estaduais e federais, sobretudo, o Ministério Público, Poder Judiciário local, Tribunal de Contas e autoridades policiais, informando do atual reconhecimento jurídico da Situação de Emergência. Também se faz pertinente estabelecer informes à comunidade, utilizando-se dos meios de imprensa de massa e redes sociais disponíveis, seja da Internet, seja de reuniões presenciais.

Ainda dentro da gestão crítica, esta entidade municipalista sugere aos entes locais que delineiem bem o que são os serviços essenciais, dos quais receberão trato especial, com decisões extraordinárias norteadas pelas excepcionalidades do regramento legal. Assim sendo, cabe aos prefeitos e prefeitas exercerem atenção aos atendimentos de saúde, a limpeza da cidade, coleta de lixo e transporte escolar, por exemplo. Outro ponto pertinente é a definição e devida publicidade dos horários de funcionamento, racionamentos e limitação de entrega de serviços e produtos ao público.



### **SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA E ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA**

Para decertar Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública, conforme estabelece a IN. nº 02/2016, o ente precisa requerer junto aos órgãos de defesa civil o Reconhecimento da Declaração da SE ou do ECP, tendo até dez dias para envio do decreto, relatório situacional do desastre e demais documentos

### Municipalismo Unido, Município Forte

pertinentes ao portal do Sistema Integrado de Informações em <https://s2id.mi.gov.br/>. No sítio eletrônico, o município deve preencher o cadastro e proceder a entrega dos documentos, inclusive solicitação de recursos para o enfrentamento dos infortúnios, utilizando-se de modelos disponibilizados.

Ainda de acordo com a referida Normativa os desates são classificados em três níveis:

- a) nível I** - desastres de pequena intensidade
- b) nível II** - desastres de média intensidade
- c) nível III** - desastres de grande intensidade

É oportuno salientar que o gestor municipal precisa se certificar de que os danos que acometem na municipalidade estão enquadrados nos níveis que compreendem a Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública, a considerar o grau da gravidade dos efeitos do desastre, sua duração e abrangência. Neste sentido, a AROM coleciona, em *ipsis litteris*, a definição dos graus de danos que ensejam a decretação e reconhecimento de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade, contida em seus artigos 2º, 3º e 4º. Vide!

Art. 2º (...)

§ 1º São desastres de nível I aqueles em **que há somente danos humanos consideráveis e que a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou**

Municipalismo Unido, Município Forte  
**complementados** com o aporte de recursos estaduais e federais.

§ 2º São desastres de nível II aqueles em que os **danos e prejuízos são suportáveis e superáveis pelos governos locais e a situação de normalidade** pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais;

§ 3º São desastres de nível III aqueles em que os danos e prejuízos **não são superáveis e suportáveis pelos governos locais e o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização** e da ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e, em alguns casos, de ajuda internacional.

§4º Os desastres de nível I e II ensejam a decretação de situação de emergência, enquanto os desastres de nível III a de estado de calamidade pública.

Art. 3º. Os desastres de nível II são caracterizados pela ocorrência de ao menos dois danos, sendo um deles obrigatoriamente **danos humanos que importem no prejuízo econômico público ou no prejuízo econômico privado que afetem a capacidade do poder público local em responder e gerenciar a crise instalada;**



---

Municipalismo Unido, Município Forte

Art. 4º. Os desastres de nível III são caracterizados pela **concomitância na existência de óbitos, isolamento de população, interrupção de serviços essenciais, interdição ou destruição de unidades habitacionais, danificação ou destruição de instalações públicas** prestadoras de serviços essenciais e obras de infraestrutura pública.

**CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS**

Convém ressaltar que o cotidiano administrativo do ente local é marcado pela habilidade humana que reúne capacidades técnicas e políticas, para manter a estrutura estatal de entrega de serviços públicos, da boa convivência social e do exercício dos direitos de cidadão por parte dos munícipes. De praxe, essa engrenagem de oferta de atendimentos funciona com financiamentos insuficientes em que recebendo pouco, as prefeituras entregam muito. Nesse cenário, vê-se que o dia-a-dia das gestões municipais já é um contexto de crises, sendo que, quando fenômenos desarrazoados da natureza ocorrem, essa vulnerabilidade corrobora para o agravamento da situação em razão da impossibilidade de resposta administrativa cabível ao município.

Pela singela abordagem, conclui-se que a decretação de Situação de Emergência e/ou Estado de Calamidade Pública por parte de municípios afetados por ocorrências de alagamentos e

**Municipalismo Unido, Município Forte**  
destruição de acessos terrestres e consequente inibição de oferta de serviços públicos às comunidades é uma solução necessária, viável e adequada para aplacar os danos dessa natureza, devendo os gestores municipais se inteirarem dos procedimentos necessários para recorrer a esse instituto. Ademais, insta colocar em relevo as devidas cautelas necessárias, em especial que:

**a) A decretação de situação de emergência e de estado de calamidade pública é medida excepcionalíssima, somente podendo ser efetivada obedecidos aos requisitos da IN nº 01/2012 do Ministério da Integração Nacional e art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93;**

**b) Em sendo considerado ilegal o decreto de declaração das ditas situações de anormalidades poderá resultar em ação judicial, por isso a importância da atenção as instruções contidas nesta nota técnica.**

Nesta senda, corroboramos de modo opinativo com minuta para ser utilizada pelas Administrações Municipais, em estando nos casos ora explicitados nesta nota técnica.



Willian Luiz Pereira - **Coordenador**  
**Coordenadoria de Estudos Técnicos – AROM**



Roger André Fernandes - **Diretor Executivo**

Municipalismo Unido, Município Forte  
Diretoria Executiva – AROM

**ANEXO I**

**MINUTA DE DECRETO DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA**

**Decreto n. XXXX, de XXX de XXXX de XXXX.**

*Declara Situação de Emergência em áreas no Município de XXXXX XXXX, Estado de Rondônia, afetadas pelas fortes chuvas ocorridas nos últimos dias e define prioridade de atendimento dos principais serviços públicos.*

**O Prefeito (a) Municipal de XXX**, Estado de Rondônia, no uso de suas atribuições legais conferidas pela Lei Orgânica do Município e pelo Decreto Federal n. 7.257, de 4 de agosto de 2010 e Instrução Normativa nº 2, de 20 dezembro de 2016.

**CONSIDERANDO** a legislação sobre o tema e o quanto dispõe a Lei Orgânica Municipal e no Decreto Federal Nº 7.257 de 04 de agosto de 2010, no artigo 2º, inciso III; e,

**CONSIDERANDO**, as fortes chuvas ocorridas nesse período, vem causando a destruição de estradas, pontes e bueiros, provocando alagamento e transbordamento dos Rios XXX XXX, colocando a população em risco.

**CONSIDERANDO**, as inúmeras famílias que residem na zona rural que são afetadas pelo transbordamento do XXX XXX, cuja concentração de produção agrícolas da região foi demasiadamente atingida pelas chuvas intensas.

**CONSIDERANDO**, que por se tratar interrupção de tráfego em via que dá acesso a saída e entrada da cidade, os serviços essenciais de educação, saúde e segurança foram afetados, em razão do transbordamento do XX XX, causado pelas chuvas intensas neste mês.

**CONSIDERANDO**, esse que estado de anormalidade causado pelas fortes chuvas, irá causar uma frustração na safra agrícola sem precedente, cujas inundações impossibilitarão o agricultor saldar compromissos financeiros, inclusive refletindo na receita municipal;

### Municipalismo Unido, Município Forte

**CONSIDERANDO**, que os pacientes que recebem tratamento de saúde periódico fora do município foram diretamente atingidos, pois a via de acesso à capital encontra-se interrompida, pelo transbordamento do **XXXX XXX**;

**CONSIDERANDO**, que na zona rural do município de **XXX XXX** residem diversos pequenos agricultores em situação de alerta, cuja produção de leite e outros produtos foram prejudicados, o que diretamente e indiretamente afetará a população do Município, no geral.

**CONSIDERANDO**, que o reflexo das enchentes e inundações afetará demasiadamente a arrecadação do Município quando nos repasses financeiros e receita própria, ocasionando dificuldade no atendimento aos programas públicos;

**CONSIDERANDO**, que diante das consequências deste desastre, que resultaram os danos humanos, materiais e ambientais e os prejuízos econômicos e sociais, serão informados a defesa civil por meio deste decreto e através do formulário de informações de Desastre, conforme previsto na IN 02/2016.

**CONSIDERANDO**, que essa situação gera um estado de inquietude pelos danos provocados à coletividade;

**CONSIDERANDO**, que é poder-dever da administração pública agir com responsabilidade e rigor visando salvaguardar interesses públicos da coletividade;

#### **DECRETA:**

Art. 1º - Fica declarada a **SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DO MUNICÍPIO DE XXX XXX**, por existência de situação anormal por intempérie natural, provocada pelas fortes chuvas, perfazendo o alto índice pluviométrico, afetando várias áreas do município, cujo decreto visa resguardar a efetividade na prestação do serviço públicos essenciais, conforme relatório fotográfico em anexo ao presente Decreto.

Paragrafo único: esta situação de anormalidade é válida para as áreas deste Município comprovadamente afetadas pelo desastre.

Art. 2º Será realizado a mobilização necessária do Sistema Nacional de Defesa Civil, no âmbito do Município, sob a coordenação de uma Comissão Especial Municipal de Defesa Civil, criada especificamente para poder desencadear Plano de ação Emergencial para as situações de emergências referente ao desastre causado pelas fortes chuvas.

§ 1º -a comissão especial Municipal de defesa civil será composta por servidores municipais, nomeados para esse fim, sem qualquer ônus, coordenadas pela Secretaria Municipal de Planejamento, Saúde e Meio ambiente.

### Municipalismo Unido, Município Forte

§ 2º-A comissão especial tem a responsabilidade de fazer o mapeamento das áreas afetadas, levantamento da população atingida, e fazer todo o procedimento de reconhecimento de estado de emergência junto a defesa civil previsto na IN 02/2016, inclusive todos os comunicados a defesa civil sobre a situação de emergência aos órgãos competentes no âmbito estadual e federal.

§ 3º Autoriza-se a convocação de voluntários para reforçar as ações de resposta as enchentes e realização de campanhas de arrecadação de doatários para assistência a população afetadas pelas enchentes.

Art. 3º - Conforme estabelecido nos incisos XI e XXV do artigo 5º da Constituição federal, autoriza as autoridades administrativas e os agentes de defesa civil, diretamente responsáveis pelas ações de resposta a situação de emergência, em caso de risco iminente;

I-Penetrar nas casas, prestar socorro ou determinar a pronta evacuação especialmente nas residências que foram atingidas pelas enchentes e inundações ocasionada pelas fortes chuvas.

II-Usar de propriedade particular, no caso de iminente perigo público, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

Parágrafo único – Será responsabilizado o agente da defesa civil ou a autoridade administrativa que se omitir de suas obrigações, relacionadas com a segurança da população.

Art. 4º- fica autorizada aos Secretários Municipais dos órgãos da administração pública municipal, a prerrogativa, mediante autorização prévia do prefeito Municipal, a praticar todos os atos necessários visando resguardar os direitos do cidadão, notadamente, aqueles que visam assegurar a continuidade da prestação do serviço público essenciais.

Art. 5º Consideram-se serviços públicos essenciais os seguintes:

I – Saúde, no que atine ao funcionamento de hospitais, clínicas e postos de atendimento, bem como a transferência de pacientes para unidades médicas fora do município, inclusive os pacientes de hemodiálise;

II – Serviço funerário;

III – Educação, especialmente destinado ao transporte de alunos, manutenção de geradores, distribuição de insumos e alimentos;

IV – Coleta de lixo;

V – Transporte coletivo de passageiros, inclusive no apoio as empresas concessionárias deste serviço.

Art. 6º. Com base no Inciso IV do artigo 24 da Lei no 8.666 de 21.06.1993, sem prejuízo das restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), ficam dispensados de

### Municipalismo Unido, Município Forte

licitação os contratos de aquisição de bens necessários às atividades de resposta ao desastre, de prestação de serviços e de obras relacionadas com a reabilitação dos cenários dos desastres, desde que possam ser concluídas no prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados a partir da caracterização do desastre, vedada a prorrogação dos contratos.

Art. 7º O Secretário de Fazenda Municipal, poderá abrir créditos extraordinários para atender despesas não previstas ordinariamente, através de ato também subscrito pelo Prefeito.

Art. 8º-Ficam suspensas as atividades da rede pública municipal de educação, assim como o transporte escolar municipal e estadual, pelo período indeterminado, até sejam normalizadas a situação de emergência nas áreas atingidas pelas enchentes e inundações causadas pelas chuvas.

Art.9º- Os atendimentos nos Postos de Saúde dos bairros atingidos diretamente pelas enchentes e inundações, ficarão suspensos, assim como as consultas agendadas no Posto Médico das respectivas áreas atingidas, no período de indeterminado, até que seja normalizado a situação de emergência, sendo reagendadas após a normalização da situação.

Art. 10º. Os servidores públicos que tiverem dificuldade de comparecimento ao posto de trabalho, em razão de residirem nas áreas afetadas pelo transbordamento do **XXX XXX** e de inundações causadas pelas fortes chuvas, e ou por residir em outro município que necessite do acesso pelas vias interditadas, deverão encaminhar justificativa por correspondência eletrônica à Secretaria de Administração por e-mail.

Art. 11º. Fica expressamente determinado aos Secretários Municipais a estrita observância e cumprimento das disposições contidas no presente Decreto, ficando a seu cargo a liberação dos veículos oficiais só para as medidas de extrema urgência.

Art.12º Fica autorizado aos setores competentes adotar medidas no sentido de requisitar força policial para assegurar o efetivo cumprimento deste decreto, frente ao objeto de emergência declarada.

Art. 13º Este Decreto entra em vigor com a sua publicação, produzindo efeitos imediatamente devendo vigor pelo prazo de 180 dias.

Prefeitura Municipal de XXX XXX, XX de XXXXXX de XXXX.

**XXXX XXXX XXXX**  
**Prefeito (a) Municipal**