

**DECRETAÇÃO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA PELA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA MUNICIPAL E A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO PARÁ**

Domingos do Nascimento Nonato

Licenciado Pleno e Bacharel em História. Especialista em Metodologia do Ensino de História; Direito do Trabalho; Educação Inclusiva; Saberes Africanos e Afro-brasileiros na Amazônia. Professor de História na Educação Básica. Advogado militante. Assessor Jurídico. Mestrando em Direitos Humanos e Inclusão Social pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA. Bolsista da Capes. Email: dnonato@yahoo.com.br

Joniel Vieira de Abreu

Teólogo. Pedagogo. Bacharel em Direito. Especialista em Ciências Sociais; Ciências Criminais; Ciências da Religião. Cursa Mestrado em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará. E-mail: jonielabreu@hotmail.com

Paulo Sérgio de Almeida Corrêa

Licenciado em Pedagogia. Bacharel em Direito. Doutor em Educação. Professor Associado na Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação. Instituto de Ciências da Educação. Universidade Federal do Pará. E-mail: paulosac@ufpa.br

EIXO TEMÁTICO: Estado, Política Criminal e Segurança Pública

RESUMO

Discorre-se sobre as ações adotadas pelo Ministério Público diante da decretação do Estado de Emergência pela Administração Pública Municipal, a fim de cumprir com as funções institucionais previstas no art. 129 do texto constitucional do Brasil. Quais os posicionamentos assumidos pelo Ministério Público em face dos Decretos de Estado de Emergência adotados pelos Poderes Executivos Municipais? Pesquisa de caráter bibliográfica e documental, com de textos dos Decretos de 5 Municípios do Pará publicados no Diário Oficial do Estado; e das medidas adotadas pela instituição do Ministério Público, cujas notícias foram propagadas por meio da internet. Os Municípios implicados na decretação do Estado de Emergência, em sua ampla maioria, ignoram o objeto específico relacionado à matéria; produzem justificativas impertinentes sobre a emergência, a urgência da medida e o risco a ser combatido; adotam fundamentações legais em desacordo com as normas vigentes; informam um tempo de duração que confronta a previsão constitucional; e indicam um tempo de entrada em vigor que oscila entre os efeitos retroativos e a contar da publicação. Todavia, no caso das incongruências com as leis em vigor, o MPE e o TCM do Estado do Pará, também construíram com negligência, respectivamente, uma Recomendação Conjunta e o documento da Instrução Normativa, que estão presentes no mundo jurídico de forma anacrônica.

PALAVRAS-CHAVE: *Estado de Emergência; Ministério Público; Tribunal de Contas dos Municípios; Decreto Municipal.*

**DECREEING STATE OF EMERGENCY FOR PUBLIC ADMINISTRATION AND
INTERVENTION OF MUNICIPAL PUBLIC MINISTRY AND THE COURT OF
AUDITORS OF MUNICIPALITIES OF PARA**

ABSTRACT

Talks up on actions taken by the Public Ministry before the enactment of the State of Emergency for the Municipal Public Administration in order to comply with the institutional functions envisaged in art. 129 of the Constitution of Brazil. What are the positions assumed

by the Public Ministry in the face of the State of Emergency Decree adopted by the Municipal Executive Powers? Character research literature and documents with texts of the decrees of 5 municipalities of Para published in the Official Gazette of the State, and the measures adopted by the institution of the Public Ministry whose stories were propagated through the internet. Municipalities involved in the enactment of the State of Emergency, in their vast majority, ignore the specific object-related matters; produce justifications naughty about the emergency, the urgency of the measure and the risk to be fought; adopt legal reasoning at odds with current regulations; report a duration that confronts the constitutional provision, and indicate a time of entry into force which oscillates between retroactive and date of publication. However, in the case of inconsistencies with the laws in force, the MPE and TCM Para State, also built with negligence respectively a Joint Recommendation and the document of Instruction, which are present in the legal world so anachronistic.

KEYWORDS: *State of Emergency; Public Prosecutor; Court of Auditors of Municipalities; Municipal Decree.*

INTRODUÇÃO

Causou repercussão na imprensa e na rede de relacionamentos sociais via internet a recente notícia relacionada à decretação do Estado de Emergência por parte dos Poderes Executivos de diversos Municípios da Unidade Federada do Estado do Pará.

Por meio de uma correspondência eletrônica passamos a conhecer a medida acionada pela Administração Pública do Município de Igarapé-Mirí. O e-mail foi remetido por um professor que atua na Educação Básica do sistema de ensino dessa municipalidade às 13h57 do dia 09 de fevereiro do ano de 2013, abordando o assunto “*Prefeito Ailson Amaral decreta ESTADO DE EMERGÊNCIA*” e continha o seguinte conteúdo de informação: “*Leia a Matéria anexada, que fala o que fala.....*”. O documento apensado, por sua vez, recebeu o seguinte título: “*Igarapé-Mirí (matéria de O Liberal).pdf*”.

Desse momento em diante, estabeleceu-se um canal de diálogo virtual com o emissor da mensagem, a fim de obter maiores esclarecimentos quanto ao ato oficial e conjecturamos algumas suspeições sobre a pertinência do Estado de Emergência naquele Município em particular. A resposta à comunicação supracitada foi a seguinte:

Em 2013-02-12 09:41, paulosac escreveu:

Conterrâneos!!!

Li a matéria, mas dúvidas advieram do contato com esse escrito.

Alguém teve acesso ao Documento Oficial do Decreto que tratou do assunto em questão? Sob quais argumentos foi tecida a justificativa do Poder Executivo Municipal? A deflagração do Estado de Emergência foi apreciada na esfera da Câmara Municipal e quais foram as manifestações de seus integrantes? Essa medida teria sido efetivamente necessária, ou será que esse mecanismo não constituiu uma violação constitucional e que também feriu a Lei Orgânica Municipal da cidade de Igarapé-Mirí?

Como podem perceber, questiono a própria pertinência e viabilidade dessa medida administrativa adotada pelo Poder Executivo, uma vez que, em termos do que dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil, o Estado de Emergência tem finalidade específica, contrariando aquela que se corporificou na justificativa veiculada no meio jornalístico.

Será que esse Decreto não constitui uma forma de burlar a transparência na gestão da coisa pública e do bem comum, pois o Poder Executivo estará municiado pelo Decreto que oficializou o Estado de Emergência pelo prazo de 90 dias, podendo contrair despesas livre de qualquer edital de licitação?

Tentemos conseguir uma réplica digital do Decreto Oficial a fim de realizar uma desconstrução textual, e com esse procedimento intelectual identificar os (mal) ditos e não ditos na retórica do Governo De Mãos Dadas com o Povo!

Imediatamente após essa comunicação, dedicamo-nos à leitura e análise da matéria que, no caso da imprensa, o jornal O Liberal do dia 06 de fevereiro de 2013, trouxe estampada em seu encarte *Poder* a emblemática manchete “*Mais dois municípios em estado de emergência*”¹. O texto inicial da reportagem dizia:

As prefeituras de Mãe do Rio e de Igarapé-Miri publicaram no Diário Oficial do Estado, ontem, decretos em que declaram “Estado de Emergência”, o que permite a contratação de empresas sem a obrigatoriedade de licitação, a fim de que possam administrar e fazer a máquina do governo funcionar. A prefeitura de Mãe do Rio é administrada pelo prefeito José Ivaldo Martins Guimarães, e de Igarapé-Miri, pelo prefeito Ailson Santa Maria do Amaral (O Liberal. 06.02.2013).

Induzidos pelo enunciado “*As prefeituras de Mãe do Rio e de Igarapé-Miri publicaram no Diário Oficial do Estado, ontem, decretos em que declaram ‘Estado de Emergência’*”, realizamos uma busca virtual no endereço eletrônico do Diário Oficial do Estado do Pará

¹ De acordo com os fatos noticiados, naquela quarta-feira do dia 6 fevereiro de 2013, Mãe do Rio e Igarapé-Miri passaram a compor a relação dos Municípios que decretaram o Estado de Emergência, ou seja, a soma já atingia 12 municipalidades do total das 144 existentes no Estado do Pará. Isto representava a média de 8,33%. <http://www.orm.com.br/projetos/oliberal/interna/default.asp?modulo=250&codigo=629789> Acesso em 07.03.2013. No dia 08 de fevereiro desse mesmo ano São Miguel e Mojú também acionaram a medida, aumentando para 14 os casos e ampliando a média para 9,72%. <http://www.orm.com.br/projetos/oliberal/interna/default.asp?modulo=250&codigo=630070> Acesso em 07.03.2013. Posteriormente, em 23 de Fevereiro de 2013, foi a vez de Santo Antônio do Tauá e Tracuateua adotarem a medida <http://www.orm.com.br/projetos/oliberal/interna/default.asp?modulo=247&codigo=632096>. Acesso em 07.03.2013. O ritmo veloz das decretações impressiona, pois entre os dias 6 e 25 de Fevereiro de 2013, o quantitativo subiu de 12 para 22 Municípios em Estado de Exceção no tipo Estado de Defesa, chegando a 15,27% das unidades municipais. A reportagem desse dia enfatizava, dentre outros aspectos, o fato que “*Em geral, os decretos são publicados pelos prefeitos que, por meio dos documentos, passam a poder autorizar a dispensa de licitação para a contratação de serviços e a compra de produtos para a administração municipal*”. <http://www.orm.com.br/projetos/oliberal/interna/default.asp?modulo=250&codigo=632299> Acesso em 07.03.2013. Acionar a medida de emergência não é uma prerrogativa isolada dos agentes públicos municipais do Pará, pois, em outras Unidades Federadas também houve incidências (Minas Gerais, Alagoas, Acre, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Bahia, Ceará), como por exemplo, no Amazonas cuja notícia destacava que “*Doze cidades decretam estado de emergência e se livram de licitações no AM*”. <http://www.d24am.com/noticias/politica/doze-cidades-decretam-estado-de-emergencia-e-se-livram-de-licitacoes-no-am/78589> Acesso em 07.03.2013.

<http://www.ioepa.com.br/portal/>, com a pretensão de acessar o conteúdo integral do Decreto. Não obtivemos sucesso, pois quando o texto de O Liberal mencionava ontem, esse período nos remetia ao dia 5 de fevereiro de 2013, porém nas sucessivas buscas a documentação relacionada ao ato da Administração Pública de Igarapé-Miri não era encontrada. Resolvemos consultar um amigo Advogado por meio de telefone celular, o qual não hesitou quando lhe expusemos a situação: “*ah, meu amigo, a data é do dia 4 e não 5 como noticiou o jornal*”.

Demo-nos conta que O Liberal acertou ao noticiar que Mãe do Rio havia decretado Estado de Emergência no dia 5, mas, no caso da municipalidade de Igarapé-Miri, ocorrera equívoco histórico quanto à periodização do acontecimento.

Uma vez resolvida a confusão cronológica, fizemos nova busca no Diário Oficial Nº. 32332 de 04/02/2013 e, desta vez, estava lá disponível a documentação oficial da Prefeitura Municipal de Igarapé-Miri, com número de publicação: 483868, ou seja, o nomeado *Decreto nº 002/2013*, por meio do qual o Poder Executivo “*Dispõe sobre a Situação de Emergência no Município de Igarapé-miri em início de mandato em todas as áreas da administração pública e determina dispensa de licitação com fundamento de dispositivo da lei nº 8.666/93 para atender demandas da administração municipal e dá outras providencias*”.

Retomamos o diálogo com os membros que inicialmente propagaram a notícia por correspondência eletrônica no intuito de socializar com eles o resultado de nossos investimentos para adquirir uma réplica do documento oficial. Nessa perspectiva, emitimos a seguinte mensagem de e-mail:

Em 2013-02-12 13:37, paulosac escreveu:
Conterrâneos,
Fiz uma busca virtual e consegui identificar a publicação do Decreto de Estado de Emergência na Cidade de Igarapé-Miri.
Repasso-lhes a réplica digital do documento oficial, a fim de que possa servir de alimento a debates e frutíferas reflexões a respeito dos Atos do Poder Executivo Municipal.
Boa leitura a todos!

Para muitos a propagação desse fato nos veículos de comunicação ostensiva pode não ter qualquer importância, e a matéria em que se narra o acontecimento ficaria silenciada no universo de muitas informações diariamente produzidas pela mídia impressa. No entanto, a medida decretada pelos Chefes desses Poderes Executivos Municipais, levou-nos a suspeitar de sua pertinência em relação às matérias alvo das investidas. Por essa razão, decidimos realizar um estudo e escrever o presente artigo a fim de esclarecer e conhecer melhor o assunto.

Envoltos por esse contexto histórico, indagamos: Quais os posicionamentos assumidos pelo Ministério Público em face dos Decretos de Estado de Emergência adotados pelos Poderes Executivos Municipais?

O objetivo deste artigo consistiu em refletir sobre as ações adotadas pelo Ministério Público a fim de cumprir com as funções institucionais previstas no art. 129 do texto constitucional do Brasil.

Nosso procedimento metodológico incidiu na consulta a notícias jornalísticas, nos textos de Decretos de 5 Municípios do Pará publicados no Diário Oficial do Estado; e das medidas adotadas pela instituição do Ministério Público e do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, cujas notícias foram propagadas por meio da internet.

O ESTADO DE EMERGÊNCIA DECRETADO PELOS MUNICÍPIOS DO PARÁ

Considerando-se a proporção dos 24 Municípios que haviam decretado o Estado de Emergência até o dia 28 de fevereiro do ano de 2013², e tendo por referência o início, meio e final dos meses de janeiro a fevereiro, época de incidência das publicações dos Decretos no Diário Oficial do Estado do Pará, foram escolhidos apenas 5 municipalidades para efeito desta investigação. Portanto, a amostra privilegiou os Municípios de Anajás, Igarapé-Miri, Placas, Santa Luzia do Pará e Ipixuna do Pará³. Esse quantitativo de Municípios representa 20,83% do total dos 24 que resolveram decretar Estado de Emergência entre os meses de janeiro e fevereiro.

Representação dos Municípios que decretaram Estado de Emergência no Pará: Janeiro-Fevereiro 2013

Municípios em Estado de Exceção	Prefeito	Número e Data do Decreto	Veículo de Circulação
Anajás	Vivaldo Mendes da Conceição	Decreto nº 70/2013, de 10/01/2013	Diário Oficial Nº. 32317 de 14/01/2013
Igarapé-Miri	Ailson Santamaria do Amaral	Decreto nº 002/2013, de 24 de janeiro de 2013.	Diário Oficial Nº 32332 de 04/02/2013

² Segundo notícia que circulou via internet na quinta-feira do dia 28 de Fevereiro de 2013, cuja chamada anunciava que “Uruará e Salinópolis estão em estado de emergência”, naquele momento havia um total de 24 municípios que declararam a medida, tendo por pressuposto a ideia segundo a qual “Os decretos desobrigam as prefeituras de fazer licitação para contratar serviços e comprar materiais”. http://www.wdnoticias.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2594:uruara-e-salinopolis-estao-em-estado-de-emergencia&catid=1:noticias&Itemid=2. Acesso em 09.03.2013

³ Reportagem veiculada na Edição: ANO XII - Nº 4.689 do Amazônia, Belém, Sábado, 09/03/2013, dizia que “Dez cidades decretam estado de emergência para evitar colapso na gestão”. Prosseguindo na explicação dos fatos, o texto informava: “Pelo menos 10 prefeituras paraenses decretaram estado de emergência no primeiro mês do ano. Em todos os casos, a medida foi formalizada após os prefeitos eleitos se depararem com a falta de informações e dívidas que podem comprometer a prestação do serviço público. A situação de emergência ocorreu em Colares, Ipixuna do Pará, Rurópolis, Placas, Maracanã, Belém e Bragança, entre outros. Os decretos visam justificar a dispensa de licitação para a compra de materiais essenciais, como medicamentos e combustível. A exceção fica por conta de Anajás, no Marajó, que decretou emergência por conta da epidemia de malária”. <http://www.orm.com.br/amazoniajornal/interna/default.asp?modulo=222&codigo=629376>. Acesso em 09.03.2012.

Placas	Valdemiro Coelho Junior	Decreto nº 12, de dois de janeiro de 2013.	Diário Oficial Nº. 32320 de 17/01/2013
Santa Luzia do Pará	Adamor Aires de Oliveira	Decreto 012/2013, de 10 de Janeiro de 2013.	Diário Oficial Nº. 32342 de 22/02/2013
Ipixuna do Pará	Salvador Chamon Sobrinho	Decreto nº 023, de 02 de janeiro de 2012.	Diário Oficial Nº. 32317 de 14/01/2013

Fonte: Diário Oficial do Estado do Pará. <http://www.ioepa.com.br/portal/> Acesso em 09.03.2013.

Do ponto de vista da composição política, nota-se que a medida decretada foi aacionada por diferentes Partidos Políticos alçados ao Poder após a última eleição municipal realizada no ano e 2012. O Democrata - DEM acumulou maior representatividade com média de 40% dos casos, os demais 60% ficaram distribuídos entre o Partido Progressista – PP, o Partido dos Trabalhadores – PT e o Partido da República – PR, cada um com 20%, respectivamente.

Partidos Políticos representados na Administração Pública Municipal

Municípios em Estado de Exceção	Partido Político	Coligação
Placas	DEM 25	PPS / DEM
Anajás	PP 11	PP / PV
Igarapé-Miri	DEM 25	PRB / PP / PDT / PR / DEM / PSDC / PSDB / PSD
Ipixuna do Pará	PT 13	PRB / PP / PDT / PT / PTN / PSC / PR / PRP / PC do B / PT do B
Santa Luzia do Pará	PR 22	PRB / PTB / PR / PSB / PSDB / PSD

Fonte: Estatísticas de Candidaturas - Cargo/Partido/Coligação/Sexo. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>. Acesso em 09.03.2013

Interessante perceber que quando se analisou o elemento Coligação feita entre os Partidos Políticos, notamos que em determinadas municipalidades houve 2 frentes de tendência centro-direita associadas com o DEM (PPS / DEM e PRB / PP / PDT / PR / DEM / PSDC / PSDB / PSD) e outra em torno do PR (PRB / PTB / PR / PSB / PSDB / PSD); o PT articulou uma frente política de ampla esquerda, mas com a presença do centro-direita (PRB / PP / PDT / PT / PTN / PSC / PR / PRP / PC do B / PT do B) e o PP compôs exclusivamente com o PV. Ressalte-se, também, que um dos Partidos com maior expressão nacional no Brasil, o PSDB, esteve presente na coligação articulada pelo PR e em um dos Municípios onde a vitória nas eleições favoreceu ao DEM.

Feito esse diagnóstico político, passamos ao exame do conteúdo que emoldurou os Decretos. Para tanto, foram consideradas 5 categorias analíticas, quais sejam: *Objeto do Decreto; Justificativa; Fundamento Legal; Tempo de Vigência e a Entrada em Vigor.*

Do Objeto do Decreto

Ao concentrar o estudo nessa categoria, percebemos que 3 Municípios (Anajás, Igarapé-Miri e Ipixuna do Pará) criaram a medida de exceção com o propósito de instituir na Administração Pública Municipal o que nomearam no texto de “Situação de Emergência”. Isto significa que 60% adotaram essa designação.

De outra parte, nas Cidades de Placas e Santa Luzia do Pará, que representaram 40% da amostra dos Municípios, ocorreu uma inovação quanto ao Objeto do Decreto, a qual gerou uma tipificação inusitada chamada de “*Estado de Emergência financeira e administrativa*”. Neste caso, isso se configura uma excrescência constitucional e flagrante desrespeito ao Ordenamento Jurídico brasileiro que trata do assunto, pois, conforme já explicitamos no decorrer deste estudo, a questão financeira e administrativa não deve ser alvo a conformar o pleito de implantação dessa medida.

Notamos que inexistente consenso quanto ao objeto jurídico que deva ser tratado na medida adotada pela Administração Pública Municipal visando decretar o Estado de Defesa na espécie Emergência. Tal constatação nos faz supor que mesmo entre os agentes públicos prevalece o desconhecimento sobre o que venha a ser o Estado de Emergência.

Das Justificativas da medida de exceção Estado de Emergência

Dentre o quantitativo das 5 Cidades cujos Decretos foram examinados, apenas uma delas (Anajás), ou seja, 20%, formulou justificativa plausível em favor do Estado de Emergência quando declarou a especificação da “*epidemia de malária*” amparada no Parecer da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil – COMDEC. Na outra direção, 80% dos Municípios somente firmaram suas alegações com base em problemas administrativos do tipo: estrutura da administração, interesse público, e a transição governamental (Igarapé-Miri, Ipixuna do Pará, Placas e Santa Luzia do Pará).

As justificativas apresentadas pela maioria desses entes municipais não seriam motivos suficientes para que o Estado de Emergência fosse alvo de investida por meio de Decreto do Poder Executivo Municipal, uma vez que não restava configurada a situação calamitosa, e tampouco parecia estar evidente nos argumentos apresentados pelos agentes públicos quanto à urgência em se combater o risco alegado.

Quanto ao Fundamento Legal

No caso da fundamentação legal apresentada pelos agentes públicos, também ficou evidente o quase que total desconhecimento das normas regentes da matéria Estado de Emergência. Dentre os 5 Municípios aqui considerados para efeito da pesquisa, somente o de Anajás (20%) recorreu acertadamente aos dispositivos da Lei Federal no 12.608, de 10 de

abril de 2012, do Inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666 de 21.06.1993, bem como da Instrução Normativa nº 01/2012, de 30 de agosto de 2012, que regulamentam o assunto.

O Chefe do Executivo Municipal de Igarapé-Miri (20%) discorreu em seu Decreto única e exclusivamente sobre o inciso IV, do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O que revela sua desatualização quanto às normas em vigor aplicáveis ao caso concreto.

Para os Municípios de Ipixuna do Pará e Santa Luzia do Pará, o amparo legal foi acionado junto ao texto da respectiva Lei Orgânica do Município; mas igualmente tiveram proteção no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8666/93, representando a média de 40% dos casos. Ainda assim, também não demonstraram conhecer os regulamentos atuais previstos para o assunto.

A Constituição da República Federativa do Brasil, que representa a Lei Maior sedimentada no País, foi acionada de forma combinada por apenas 2 Municípios (Anajás e Placas), porém, somente no art. 5º e 37, sem nem sequer se referir ao 136 ou 137 que tipifica a matéria, perfazendo 40% das ocorrências. Tal situação é inadmissível, pois nela se encontra regulamentado o Estado de Exceção e suas Espécies de Emergência ou Calamidade Pública e o de Sítio.

O inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666 de 21.06.1993, foi adotado como fundamento legal em 100% dos Municípios, principalmente com a tentativa de justificar a permissividade por parte da Administração Pública Municipal para realizar despesas com a dispensa do processo licitatório.

Tempo de Vigência da medida

Ao analisar o tempo previsto na duração do Estado de Exceção sob a condição de Emergência, vimos que o Município de Anajás (20%) foi o único que não informou no texto do Decreto o lapso que perduraria a situação. Por outro lado, Igarapé-Miri, Ipixuna do Pará, Placas e Santa Luzia do Pará, fizeram constar de sua declaração previsão de vigência da medida, somando 80% dos casos.

Deve-se destacar, contudo, que, dentre aqueles que registraram o lapso temporal, apenas no Município de Ipixuna do Pará (25%) o tempo previsto está em consonância com aquele fixado na regra do art. 136 da Constituição Federal. De maneira dissonante, Igarapé-Miri determinou 90 dias, enquanto Placas previu 60, com possibilidade de prolongar até 180 dias; já Santa Luzia do Pará determinou 120 dias de duração da excepcionalidade.

Conteúdo dos Decretos de Estado de Emergência

Categorias	Enunciações expressas nos conteúdos dos Decretos segundo os Municípios			

Análíticas	Anajás	Igarapé-Mirí	Ipixuna do Pará	Placas	do Pará
Objeto do Decreto	Situação de Emergência	Situação de Emergência	Situação de Emergência	Estado de Emergência financeira e administrativa	Estado de Emergência financeira e administrativa
Justificativas	áreas do município afetadas por doenças infecciosas parasíticas- malária; vem sofrendo nos últimos anos com epidemia de malária; parecer da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil - COMDEC, relatando a ocorrência deste desastre é favorável à declaração de Situação de Emergência.	Início de mandato em todas as áreas da administração pública e determina dispensa de licitação; para atender demandas da administração municipal e dá outras providências.	possibilitar o pleno funcionamento da estrutura administrativa, com especial atenção a recuperação do patrimônio público e a realização da coleta de lixo, de modo a se evitar danos maiores a saúde da população	considerando o interesse público; a transição governamental, requerida pelo gestor eleito ao ex-prefeito do Município, foi totalmente frustrada em virtude da recusa do gestor anterior em apresentar os documentos e informações solicitadas	considerando o Estado em que lhe foi entregue o Município;
Fundamento legal	Lei Orgânica Municipal e pelo Inciso VI do artigo 8º da Lei Federal no 12.608, de 10 de abril de 2012; incisos XI e XXV do artigo 5º da Constituição Federal. Inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666 de 21.06.1993; IN/MI nº 01/2012, de 30 de agosto de 2012. Decisão Plenária 347/1994 do TCU	disposições do item IV, do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993	artigo 25 e seus parágrafos e art. 10, incisos LXV e LXVI da Lei Orgânica do Município; dispensa de licitação, conforme preceitua o art. 24, IV da lei nº 8666/93.	art. 53, Inciso VIII, XXVI, e art. 54, da Lei Orgânica do Município de Placas; art. 37 da Constituição Federal, Lei Complementar nº 101/2000 e Lei 8.666/93; artigo 24, Inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93	art. 69, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município; artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8666/93
Tempo de Vigência	Não está expresso no texto	no prazo de 90 (noventa) dias	com vigência pelo prazo de 30 dias, podendo ser prorrogado por mais 60 dias se fizer necessário.	prazo de 60 (sessenta) dias, prolongando-se por prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias	pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias
Entrada em vigor	entra em vigor na data de sua publicação	retroage seus efeitos, entrando em vigor no dia 04 de janeiro de 2013	entra em vigor na data de sua publicação	entra em vigor na data de sua publicação	na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a partir de 01 de janeiro de 2013

Fonte: Diário Oficial do Estado do Pará. <http://www.ioepa.com.br/portal/> Acesso em 09.03.2013.

Do tempo para Entrada em Vigor da Emergência

Quando observamos o momento hábil em que deveriam entrar em vigor os Decretos, percebemos que em três Municípios (Anajás, Ipixuna do Pará e Placas) somente a partir do ato da publicação seus efeitos seriam reputados legítimos (60%). Todavia, nos casos de Igarapé-Mirí e Santa Luzia do Pará, tem-se a aplicação dos efeitos *ex tunc* da medida decretada, retroagindo no tempo (40%).

Em razão da declaração do efeito retroativo, pode-se chegar a uma situação inusitada: os Municípios nessa condição já estariam, de fato, na vigência do Estado de Emergência, sem, contudo, terem assegurado publicação do Decreto. Mas não basta preencher esse requisito, uma vez que é necessário também o Requerimento ao Governo Federal, instância competente para baixar a Portaria de Reconhecimento da Emergência ou Calamidade Pública.

A retroatividade alegada pelo Executivo de Igarapé-Mirí, refere-se a 4 de janeiro, mas a assinatura do Decreto está datada do dia 24 desse mês e sua publicação somente

ocorreu no dia 4 de fevereiro do ano de 2013. Santa Luzia do Pará, por sua vez, promove grande confusão, pois fala que a data da publicação é o momento para entrar em vigor, contudo, previu que os efeitos sofrerão a retroatividade ao dia 01 de janeiro, sendo que seu texto ganhou publicidade no Diário Oficial do Estado do dia 22 de fevereiro desse ano, o que daria um hiato de 53 dias sem ter que assumir despesas desprovidas de licitação.

Raciocínio inverso também gera polêmicas, uma vez que, na hipótese do Decreto entrar em vigor somente com a data de sua publicação, maior cautela exige da parte do agente público, e no caso de Anajás, Ipixuna do Pará e Placas, pressupõe que a Administração Pública Municipal tenha sido diligente em não realizar despesas sem licitação no período em que datou o documento oficial até o momento de sua publicação. Isto significa que o Diário Oficial do Estado representa o meio de eficácia da medida.

No caso de Anajás, haveria um espaço de 4 dias entre a feitura do Decreto e sua correspondente publicação. Em Placas esse intervalo subiria para 5 dias; e em Ipixuna do Pará, ter-se-ia o percurso de 12 dias.

As categorias estudadas dão provas empíricas quanto a diversas fragilidades dos Municípios implicados na decretação do Estado de Emergência, pois, em sua ampla maioria, eles ignoram o objeto específico relacionado à matéria; produzem justificativas impertinentes sobre a emergência, a urgência da medida e o risco a ser combatido; adotam fundamentações legais em desacordo com as normas vigentes; informam um tempo de duração que confronta a previsão constitucional; e indicam um tempo de entrada em vigor que oscila entre os efeitos retroativos e a contar da publicação.

PRONUNCIAMENTOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

Conforme fixam os arts. 127 a 130 da Constituição, o Ministério Público representa um sujeito institucional legitimado a atuar visando resguardar “*a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”. Logo, no exercício de sua função, “*ao MP cabe cuidar dos interesses que tenham relevância social*”. Entretanto, Rothenburg (2009, p. 1633) destaca a necessidade de considerar que

A defesa da ordem jurídica (que não há de significar apenas uma atitude reativa, ante violação ou ameaça de violação ao Direito, mas envolve ainda uma atitude propositiva, de promoção do Direito) significa vinculação ao Direito positivo, ao ordenamento jurídico em vigor, desde que seja uma ordem jurídica justa: a defesa do sistema constitucional vigente contra tentativas de instauração de um ordenamento jurídico ilegítimo.

Isto significa que a ordem jurídica somente pode ser defendida pelo Ministério Público à medida que ela for justa em face da constitucionalidade do sistema normativo em vigor.

No caso dos Decretos de Estado de Emergência instituídos no âmbito das Administrações Públicas Municipais, diversos pronunciamentos do MP passaram a circular via internet, revelando que essa matéria de grande relevância social não escapou de seu atento olhar institucional.

Tem-se, por exemplo, que no caso do Estado do Piauí, o Ministério Público produziu e fez veicular a Nota Técnica n. 1/2013, na qual tratou da *“Decretação de situação de emergência e estado de calamidade pública. Legislação aplicável. Requisitos. Consequências. Controle de legalidade”*. Os indicadores informados nesse documento revelaram que, no ano de 2012 e início de 2013, do total de 224 Municípios existentes nessa Unidade Federada, 200 haviam entrado em Estado de Defesa, sendo que apenas 8 deixaram de obter a Portaria de Reconhecimento do Executivo Federal. O alerta se materializou no seguinte pronunciamento:

O número excessivo de declarações de situação emergencial, via decreto, no período de 2012 até janeiro/2013, correspondendo a quase 90% dos municípios piauienses, enseja uma atenção especial em relação a esses atos administrativos, dadas as consequências que deles podem advir no que pertine à gestão de recursos públicos⁴.

Uma vez que a Administração Pública tenha obtido Reconhecimento de seu Decreto de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública, sérias consequências refletem sobre o agente público, não apenas no que se refere ao recebimento de recursos federais, mas também na dispensa dos processos licitatórios previstos nos arts. 9º e 65 da Lei Complementar 101/2000, bem como no inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações nº 8.666/1993. Por essa razão, o MP piauiense advertia à época: *“Tais normas, atribuindo ao gestor uma atuação mais livre, afasta das amarras legais no que pertine ao controle dos gastos públicos, pode ensejar abusos, que devem ser fiscalizados e coibidos pelo Ministério Público na forma da lei”*.

⁴ MINISTERIO PÚBLICO DO PIAUÍ. Nota Técnica nº 01/2013. Declaração de situação de emergência e estado de calamidade pública. Legislação Aplicável. Requisitos. Competências. Controle de Legalidade. Disponível: <http://www.mp.pi.gov.br/internet/attachments/Nota%20T%C3%A9cnica%20n.%2001.2013%20-%20Decreta%C3%A7%C3%A3o%20de%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20emerg%C3%Aancia.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2013.

As conclusões do Ministério Público do Estado do Piauí foram enfáticas ao declarar:

Conclui-se, portanto, que:

1. a decretação de situação de emergência e de estado de calamidade pública é medida excepcionalíssima, somente podendo ser efetivada obedecidos os requisitos da IN N.1/2012 do Ministério da Integração Nacional.
 2. a ilegalidade do decreto de declaração das ditas situações de anormalidade enseja ação judicial para anulação do ato e responsabilização do agente público por improbidade administrativa.
- Teresina, 31 de janeiro de 2013.

Na atualidade, em face do ordenamento jurídico positivo brasileiro, somente em situação excepcional e com fundamento legal estribado na Instrução Normativa nº 1/2012 MIN, torna-se possível a Decretação da Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública. Contudo, uma vez verificada a ilegalidade da medida, o agente público implicado na realização desses atos, estará sujeito à Ação Judicial visando desconstituir o feito, bem como sujeitar-se-á ao devido processo decorrente da improbidade administrativa praticada.

No Estado do Pará, o Ministério Público e o Tribunal de Contas dos Municípios igualmente expuseram publicamente, e de forma oficial, suas manifestações por meio de Recomendação Conjunta e da Instrução Normativa, respectivamente.

O MP paraense, mediante ato de sua Promotoria de Justiça de Direitos Constitucionais Fundamentais, Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa, produziu e fez circular a Recomendação Conjunta Nº 001/2013-MP/PJ/DCF/DPP/MA, na qual alega que a medida se dá em “*defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”, e considerando sua função de “*proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa*”, bem como a constatação de que “*o combate aos atos de improbidade administrativa*”, segundo declara nesse documento, “*mostra-se tanto mais eficiente quando realizado em caráter preventivo*”, e especialmente quando se viu provocado a agir em razão do “*Decreto nº 73.420/2013-PMB, de 11 de janeiro de 2013, que declara situação de emergência em saúde pública, no Município de Belém, e dá outras providências*”.

Em um de seus argumentos justificadores da Recomendação Conjunta o Ministério Público do Pará foi taxativo:

CONSIDERANDO, por fim, que a *situação de emergência em saúde pública* que levou à edição do Decreto Municipal n. 73.420/2013 e, por conseguinte, à necessidade de efetivação de contratação direta com fundamento no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, caso tenha resultado, como se pode supor, da falta de planejamento na gestão pública, impõe sejam os agentes públicos que a ela deram causa devidamente responsabilizados.

Assim, cristalino está que tanto para o TCU quanto no âmbito de atuação do MP do Pará, há consagrado entendimento de que a falta de planejamento por parte do gestor público não constitui motivo capaz de amparar a declaração de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública. Uma vez incurso nessa medida por tal motivação, os agentes públicos envolvidos ficam sujeitos a processos por improbidade administrativa.

O texto dessa Recomendação Conjunta adota como fundamento legal apenas os pressupostos normativos relacionados ao art. 127 da Constituição Federal; mas informa a Lei n. 8.429/92; faz a indicação do art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993; cita igualmente o art. 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União, de aplicação subsidiária aos Ministérios Públicos dos Estados); menciona igualmente o art. 27, parágrafo único, IV, da Lei n. 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), e cita o art. 55, parágrafo único, IV, da Lei Complementar Estadual n. 057, de 06 de julho de 2006 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Pará).

Mesmo amparado por todo esse conjunto normativo que alimenta o ordenamento jurídico e serviu de fundamento para orientar o texto da Recomendação, notamos que, na produção de seu escrito, em nenhum momento o MP do Pará recorreu à norma reguladora da matéria Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública, conforme Instrução Normativa nº 01 de 2012 do Ministério da Integração Nacional.

Foram incisivas as recomendações oriundas do MP e dirigidas aos Secretários de Administração e de Saúde do Município de Belém:

1. **restringam-se a adquirir os bens e a contratar os serviços ou obras imprescindíveis ao enfrentamento da situação emergencial que justificou a edição do Decreto Municipal n. 73.420/2013**, com o que devem ser evitadas aquisições de bens destinadas a suprir a rede municipal de saúde por longo período, bem como a contratação de serviços ou obras com prazo superior àquele fixado na aludida norma da Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
 2. observem rigorosamente o que dispõe o art. 26, parágrafo único, também da Lei n. 8.666/93, de modo que, além da **precisa caracterização da situação emergencial** justificadora da dispensa de licitação, sejam devidamente **registradas as razões da escolha do fornecedor ou executante**, bem como seja satisfatoriamente **demonstrada a razoabilidade do preço contratado** e, finalmente,
 3. sejam tomadas as devidas providências visando à **responsabilização dos agentes públicos** que deram causa à *situação emergencial em saúde pública* objeto do Decreto Municipal n. 73.420/2013, tanto no âmbito disciplinar, quanto no que concerne ao enquadramento de suas condutas na Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).
- Ficam os senhores Secretários Municipais de Administração e Saúde advertidos, desde já, de que **o desatendimento desta Recomendação poderá implicar em sua responsabilização, em razão de possível prática de ato de improbidade administrativa.**

Somente é possível adquirir e contratar serviços caracterizados como indispensáveis no combate à situação geradora do ato decretado pelo agente público. Todavia, requer-se, também, seja realizada a especificação precisa da emergência alegada, indicando os motivos para a escolha do fornecedor e do preço negociado, a denúncia dos agentes públicos causadores do mal à Administração, sob a pena de responsabilização pela conduta indevida.

Outro pronunciamento de valiosa importância para os efeitos desta investigação proveio das autoridades à frente do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, por meio da Instrução Normativa Nº 001/2013, publicada na página 4 do Caderno 8 do Diário Oficial do Estado do Pará do dia 07 de março, porém, com eficácia retroativa a 1º de janeiro. A ementa desse documento destaca sua intencionalidade, uma vez que: *“Disciplina a fiscalização especial e extraordinária do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará em relação às Prefeituras que decretam estado de emergência administrativa e financeira”*.

É flagrante, logo de testilha, que a norma do TCM-PA parece demasiado restritiva, uma vez que somente os Municípios cujos agentes públicos tenham decretado *“estado de emergência financeira e administrativa”* poderão ser tocados por ela. O que acontecerá com aqueles que declararem a Situação de Emergência ou o Estado de Calamidade Pública? Ficariam eles isentos da fiscalização desse Tribunal ou ganhariam normatividades específicas? Em que momento elas passariam a entrar em vigor? Tais indagações são formuladas por considerar que, conforme se demonstrou na amostra dos textos dos Decretos daqueles 5 Municípios analisados neste estudo, 3 (Anajás, Igarapé-Miri e Ipixuna) informaram como Objeto do Decreto a Situação de Emergência (60%) enquanto apenas 2 (Placas e Santa Luzia do Pará) elegeram como foco o Estado de Emergência Financeira e Administrativa (40%).

O fundamento legal é outro elemento que sobressai da análise do texto publicado pelo TCM-PA. No transcurso dos enunciados que formam o discurso institucional desse órgão, manifesto no texto composto de 5 artigos, não se faz qualquer referência à Constituição da República Federativa do Brasil, especialmente aos arts. 37, 127, 136 que informam os princípios, a atuação do Ministério Público e o Estado de Exceção e suas espécies. Além disso, fixa suas determinações exclusivamente com fulcro nos arts. 24 e 25 da Lei de Licitações nº 8.666/1993, referentes à inexigibilidade e dispensa de licitação.

Não há, portanto, nenhuma remissão à Instrução Normativa nº 01 de 2012, do Ministério da Integração Nacional, a qual constitui a norma em vigor regente da matéria.

Diante desses descompassos, diríamos que o documento produzido pelo TCM-PA sofre de anacronismo e carece de revisão urgente a fim de coadunar suas intenções de disciplinar “*a fiscalização especial e extraordinária*” com o ordenamento jurídico atual.

Na mesma proporção nos causou surpresa a leitura do art. 1º desse texto, pois nele se manteve o conceito de “*estado de emergência administrativa e financeira*”, contrariando as espécies constitucionalmente previstas. Assim se pronunciou o TCM-PA: “*O ato que decretar o estado de emergência administrativa e financeira deverá precisar a situação anormal abrangida, restando vedada a edição de atos com objeto não delimitado, genérico ou de efeito ampliativo inespecífico*”.

O art. 2º anuncia a necessidade de demonstrar a razão da escolha da melhor contratação para fazer frente ao suposto dano, e em seu parágrafo único determina: “*O Administrador não estará isento da responsabilidade com a normalização do serviço público afetado, nem pelo dano causado à Fazenda Pública, no caso de comprovado superfaturamento*”. Não apenas devido ao superfaturamento, mas em razão do ato consubstanciado no Decreto que instituiu a Situação de Emergência ou o Estado de Calamidade Pública, torna o agente público passível de responsabilização por improbidade administrativa, conforme já demonstrado com as normas e os exemplos anteriormente citados.

Por sua vez, o art. 3º induz a sério equívoco de procedimento por parte das Administrações Públicas Municipais do Pará, segundo se lê no texto do TCM-PA:

Art. 3º - Os gestores municipais que declararem situação de emergência em decorrência de grave anormalidade administrativa deverão remeter a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, no prazo de 30 dias, os seguintes documentos e informações:

- a) relatório circunstanciado motivando de forma precisa e minuciosa todas as ocorrências que ensejaram a situação de emergência;
- b) comprovar as medidas administrativas e/ou as ações judiciais propostas para reparar eventual dano sofrido pelo erário municipal e responsabilizar os supostos agentes causadores, acompanhado de cópia dos respectivos documentos;
- c) a base legal que fundamentou a expedição do ato;

Tais enunciados normativos não remetem seus agentes públicos aos procedimentos previstos nos arts. 10 e 11 da Instrução Normativa nº 01 de 2012, onde se trata do Requerimento do Poder Executivo Municipal, da Portaria de Reconhecimento emitida pelo Executivo Federal, as razões justificadoras do auxílio complementar, bem como os respectivos prazos e documentos indispensáveis.

O TCM-PA previu no art. 4º de sua Instrução que os agentes públicos que efetivaram contratos à luz do art. 24, IV da Lei 8.666/1993, na vigência da situação

emergencial, estarão obrigados a repassá-los a esse órgão “no prazo de até 30 (trinta) dias de sua assinatura”. Por outro lado, estabeleceu mais o seguinte:

§ 1º - Os contratos celebrados antes da vigência desta Instrução Normativa deverão ser encaminhados no prazo de 15 (quinze) dias da publicação deste ato, com os documentos exigidos pelo Art. 2º;

§ 2º - Os bens adquiridos e/ou os serviços contratados devem ser destinados exclusivamente à solução dos problemas que deram causa à situação emergencial;

§ 3º - No caso da contratação direta, decorrente da decretação de situação de emergência, sem prejuízo das demais exigências legais, deverá, no que couber, observar o seguinte procedimento:

- a) solicitação do material ou serviço, com descrição clara do objeto e justificativa de sua necessidade;
 - b) especificação do objeto e, nas hipóteses de aquisição de material, das unidades e quantidades a serem adquiridas;
 - c) apresentação de projeto básico e/ou executivo para obras e serviços, no que couber;
 - d) indicação dos recursos para a cobertura da despesa;
 - e) pesquisa de preços em, pelo menos, três fornecedores do ramo do objeto licitado. Caso não seja possível, formular nos autos a devida justificativa;
 - f) juntada aos autos do original ou cópia autenticada ou conferida com o original das propostas, dos documentos de habilitação exigidos do proponente ofertante do menor preço ou da melhor proposta;
 - g) autorização do ordenador de despesa;
 - h) emissão da nota de empenho;
 - i) assinatura do contrato ou retirada da carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução do serviço, quando for o caso.
- Parágrafo único: A apresentação dos documentos elencados nos itens “g”, “h” e “i” são absolutamente obrigatórios.

Essas especificações procedimentais atendem apenas ao contido no art. 26 da Lei 8.666/1993, sobre dispensa, inexigibilidade e retardamento de licitação, fazendo supor que o problema administrativo e financeiro seja o fator a desencadear a medida de exceção nomeada Situação de Emergência do Estado de Calamidade Pública, quando o Desastre deve ser reputado como causa central.

Pelo teor do art 5º do texto oficial do TCM-PA, verificamos a preocupação desse órgão em editar norma para assegurar a retroatividade dos seus efeitos aos casos das Administrações Municipais do Pará que já editaram e publicaram seus Decretos no intuito de declarar o Estado de Emergência Administrativa e Financeira, conforme previu o art. 1º desse documento. Ao mencionar o tempo de entrada em vigor de seu texto, declara: “*Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação, com eficácia retroativa a partir do dia 1º de janeiro de 2013*”.

A Instrução Normativa editada pelo TCM-PA pode ser aplicada com efeito retroativo, pois ela se configura enquanto ato infralegal, ou seja, uma fonte secundária de

Direito Administrativo, logo, funciona para fins de complementação da lei vigente. Acontece que, do modo como se encontra construída em seus fundamentos legais, somente a Lei das Licitações serviu de inspiração, desprezando a Lei Maior e as regras contidas na Instrução Normativa nº 01 de 2012.

O estudo das fontes provenientes desses órgãos de controle externo, entretanto, revelou que cada um deles adota fundamentação legal distinta para justificar sua atuação e orientar os agentes públicos quanto à adoção da medida de exceção Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública.

No total dessas 3 esferas de atuação, somente no âmbito do MP do Piauí houve indicação da norma regulamentadora pertinente à matéria específica (33,33%). Assim, no Estado do Pará, tanto o MPE quanto o TCM se apresentaram com textos anacrônicos em termos dos fundamentos concernentes à medida de excepcionalidade do Estado de Emergência, perfazendo a média de 66,66% das produções analisadas.

Além disso, no caso do MPE e do TCM, a possibilidade de violação do art. 24, IV da lei 8.666 de 1993, constitui o fundamento que demanda a atuação desses órgãos no intuito de prevenir possíveis irregularidades no processo de dispensa de licitação em tempos que determinado ente administrativo se encontrar sob o Estado de Emergência.

Por outro lado, o texto do MPE diverge do TCM quando se considera o tipo de emergencial. Enquanto aquele órgão informa corretamente que sua atuação estará atenta à “*Situação de Emergência*” decretada pela Administração Pública Municipal de Belém, o último diz que sua Instrução Normativa tem a finalidade de regulamentar “*a fiscalização especial e extraordinária*”, nos casos de “*estado de emergência administrativa e financeira*” declarados pelos Prefeitos.

E, finalmente, enquanto o MPE foi mais taxativo no conteúdo do texto de sua Recomendação Conjunta, deixando explícita sua atuação fiscalizadora; na esfera do TCM a conduta adotada se revelou mais disciplinadora em relação aos procedimentos a serem adotados pelos agentes públicos, especialmente no momento em que sua jurisdição administrativa estiver sob o Estado de Exceção do tipo Emergência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados do estudo demonstraram que a Administração Pública daqueles Municípios implicados com a decretação do Estado de Emergência, desconsidera os fundamentos constitucionais previstos no art. 136, bem como é desatenta em relação aos arts. 10 e 11 da Instrução Normativa nº 01 de 2012.

Considerando-se o fator tempo de vigência do Estado de Emergência, as medidas decretadas pelos Municípios do Pará desvirtuam o lapso temporal fixado pela Constituição, uma vez que informam períodos de vigência que oscilam entre 90, 120 e 180 dias.

As medidas de exceção decretadas pela Administração Pública, nos casos dos Municípios do Pará, são confusas e imprecisas quanto ao Objeto que pretendem abranger, ocorrendo criações teratológicas de espécies de “*Estado de Emergência Administrativa e Financeira*” imprevistas no Ordenamento Jurídico brasileiro.

Por outro lado, as justificativas para que houvesse a aplicação do Decreto, na ampla maioria dos textos publicados pelos diversos Municípios do Pará, tiveram como ponto de referência de seus argumentos os problemas financeiros ocorridos nas gestões anteriores ou alegaram dificuldades no processo de transição entre o gestor eleito e aquele em final de mandato político. Porém, as motivações decorrentes de comportamento desidioso ou má gestão do erário público, não devem servir de alibi para decretação de estado emergencial, segundo pronunciamento do Tribunal de Contas da União, bem como indicam as normas atualmente em vigor.

Por mais que os resultados da pesquisa tenham indicado diversas fragilidades nos textos dos Decretos produzidos pela Administração Pública dos Municípios do Estado do Pará, tais vulnerabilidades não fazem parte apenas dos atos praticados no universo desses agentes públicos, pois também na esfera do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Contas dos Municípios são negligenciadas as normas em vigor que tratam da matéria do Estado de Emergência.

Examinando-se a Recomendação Conjunta publicada pelo MPE do Pará, vimos que o art. 24, IV da Lei 8.666 de 1993 representou o fundamento legal basilar justificador da ação desse órgão no intuito de prevenir a atuação irregular dos agentes públicos das áreas de saúde e administração do Município de Belém, cujo Prefeito decretou Situação de Emergência em Saúde Pública.

De outra parte, o TCM disponibilizou ao público a Instrução Normativa nº 001/2013, na qual o art. 24, IV da Lei 8.666 de 1993 é referência principal das orientações e dos procedimentos informados nesse texto oficial direcionado às autoridades municipais que tenham decretado o “*Estado de Emergência Financeira e Administrativa*”, sem, contudo, indicar também os requisitos taxativos da Instrução Normativa nº 01 de 2012, do Ministério da Integração Nacional, publicada no Diário Oficial da União, portanto, em plena vigência no que se refere ao assunto Estado de Emergência.

Tanto os Prefeitos quanto os órgãos fiscalizadores têm incorrido em certos equívocos e incongruências no que se refere à norma aplicável quando se trata do Decreto de Estado de Emergência. Os primeiros procuram respaldar seus atos sob o argumento de que a dispensa e a inexigibilidade das licitações permitirão resolver com maior brevidade problemas administrativos e financeiros herdados do mandato anterior, sem que haja, efetivamente, um Desastre capaz de justificar o ingresso do ente municipal em regime jurídico especial, por meio da medida de exceção emergencial. Já o MPE e o TCM do Pará, mostraram-se negligentes e adotaram posturas anacrônicas em seus pronunciamentos, uma vez que se abrigam no texto da Lei de Licitações para advertir e orientar os procedimentos que devem ser seguidos pelos gestores dessas municipalidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Constituição da República do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm;
- BRASIL. *Instrução Normativa nº 01 de 2012*. Ministério da Integração Nacional. Brasília-DF. Disponível: <http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/publicacoes/InstrucaoNormativa24082012.pdf>; Acesso em: 02 mar. 2013.
- BRASIL. *Lei 101/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. DOU de 5.5.2000. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm;
- BRASIL. *Lei 12.608/2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC*. DOU de 11.4.2012. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm; Acesso em: 02 mar. 2013.
- BRASIL. *Lei 4.320 de 17 de março do ano 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*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm Acesso em: 02 mar. 2013.
- BRASIL. *Lei 7.347/1985. Disciplina a ação civil pública*. DOU de 25.7.1985. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm; Acesso em: 02 mar. 2013.
- BRASIL. *Lei 8.429/1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências*. DOU de 3.6.1992. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm; Acesso em: 02 mar. 2013.
- BRASIL. *Lei 8.666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. DOU de 22.6.1993 e republicado em 6.7.1994. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm; Acesso em: 02 mar. 2013.

BRASIL. *Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm Acesso em: 02 mar. 2013.

ELY, Jair Euclésio. *A administração pública municipal na situação de emergência.* Universidade Federal de Santa Catarina. Curso de Especialização em Planejamento e Gestão em Defesa Civil. Florianópolis, dezembro de 2005 (Monografia de Especialização)

FIGUEIREDO, Marcelo. Artigo 37. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988.* Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 713-714.

JARDIM, Valdimar. Vereador recorre ao Judiciário para anular estado de emergência em Sena Madureira. <http://www.sena24horas.com.br/index.php/politica/1604-vereador-quer-anular-estado-de-emergencia-em-sena-madureira.html> Acesso em: 06 abr. 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ. Promotoria de Justiça de Direitos Constitucionais Fundamentais, Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa. Recomendação Conjunta Nº 001/2013-MP/PJ/DCF/DPP/MA. Belém (PA), 22 de janeiro de 2013. <http://www.mp.pa.gov.br/upload/recomendacao-conjunta-mpe.pdf> Acesso em: 17 mar. 2013.

MINISTERIO PÚBLICO DO PIAUÍ. Nota Técnica nº 01/2013. Declaração de situação de emergencia e estado de calamidade pública. Legislação Aplicável. Requisitos. Competências. Controle de Legalidade. Disponível: <http://www.mp.pi.gov.br/internet/attachments/Nota%20T%C3%A9cnica%20n.%2001.2013%20-%20Decreta%C3%A7%C3%A3o%20de%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20emerg%C3%Aancia.pdf> Acesso em: 17 mar. 2013.

NEVES, Luiz Djalma Cruz. *Dispensa de licitação por emergência e os princípios da moralidade e impessoalidade.* Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 01 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.34944&seo=1>>. Acesso em: 06 abr. 2013.

SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Artigo 163 ao 169. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988.* Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1907-1930.

SUMULA nº 346 do Supremo Tribunal Federal (STF). Disponível: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400; Acesso em: 17 mar. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO PARÁ. Instrução Normativa Nº 001/2013. Belém, 05 de março de 2013. Publicado no Diário Oficial do Estado do Pará, nº 32.351, em 07 de março de 2013. <http://www.tcm.pa.gov.br/component/rokdownloads/downloads/2349-instruo-normativa-n-001-2013-tcm-pa.html> Acesso em: 17 mar. 2013.