

# Medidas emergenciais diante de desastres climáticos: urgência e controle

A multiplicação de desastres ambientais no Brasil, como inundações, deslizamentos, estiagens severas, insere o poder público em um cenário jurídico-institucional marcado por demandas urgentes, instabilidade logística e escassez de alternativas no mercado.

Tânia Rêgo/Agência Brasil



Resgate em Juiz de Fora (MG)

A Constituição estabelece a dignidade da pessoa humana como fundamento (artigo 1º, III). O texto constitucional impõe ao Estado o dever de garantir direitos sociais básicos, como saúde e segurança (artigo 6º). Em situações de desastre, o dever de agir ganha contornos de máxima prioridade. O princípio da continuidade do serviço público, aliado ao dever de eficiência (artigo 37, *caput*), exige que o sistema jurídico ofereça respostas céleres e efetivas.

Assim, em um ambiente excepcional de desastre climático, o modelo ordinário de gestão administrativa e fiscal entra em tensão com a urgência e a gravidade dos fatos.

Diante desse contexto, este artigo analisa as ações emergenciais fundamentadas na Lei nº 14.981/2024, que instituiu regime jurídico excepcional para contratações em contextos de calamidade pública, em

articulação com a dispensa de licitação prevista no artigo 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, e com os mecanismos orçamentários e fiscais previstos na legislação.

## Regime jurídico excepcional da Lei nº 14.981/2024

A Lei nº 14.981/2024 surgiu no contexto dos eventos climáticos extremos do primeiro semestre de 2024, sobretudo no Rio Grande do Sul. Seu alcance, porém, transcende aquele episódio. O diploma instituiu regime jurídico excepcional para aquisição de bens e contratação de obras e serviços destinados ao enfrentamento de calamidades públicas.

A aplicação do regime está condicionada ao reconhecimento formal do estado de calamidade pública e à edição de ato autorizativo específico, com delimitação temporal (artigo 1º, § 1º, I e II). Esses requisitos funcionam como mecanismos de contenção institucional, para evitar o uso indevido das prerrogativas fora de contextos efetivamente extraordinários.

No plano das contratações pública, a Lei nº 14.981/2024 autoriza dispensa de licitação, redução de prazos procedimentais, prorrogação extraordinária de contratos, celebração e a ampliação do uso de contratos verbais (artigo 2º).

Spacca

A cooperação federativa é incentivada por meio da flexibilização das atas de registro de preços. A lei permite a utilização compartilhada de atas entre entes atingidos pela mesma calamidade (artigos 7º e 8º). Esta medida visa à economia de escala e a agilidade na obtenção de insumos. A racionalização administrativa impede que municípios menores fiquem desassistidos por falta de estrutura técnica para licitar.

Também há simplificação da fase preparatória. A Lei nº 14.981/2024 excepciona etapas tradicionalmente indispensáveis, como estudos técnicos preliminares e gerenciamento de riscos. Admite instrumentos simplificados, desde que contenham elementos mínimos de justificção (artigo 3º).

A Lei nº 14.981/2024 também permite a mitigação de exigências de regularidade fiscal e técnica dos fornecedores (artigo 4º). Esta regra aplica-se quando houver comprovada restrição de fornecedores no local do desastre. O objetivo é evitar que o rigor formal impeça a chegada de mantimentos ou a execução de obras de contenção. A administração deve, porém, zelar para que o fornecedor tenha capacidade mínima de execução.

Quanto às alterações contratuais, o diploma autoriza acréscimos de até 50% do valor inicial para obras, serviços e compras. Em contratos de engenharia já em execução, o acréscimo pode atingir 100% (artigo 14 e artigo 16, III). Exige-se, em todos os casos, justificativa adequada e concordância do contratado.

O artigo 5º estabelece presunções legais quanto à ocorrência da calamidade, à urgência da contratação e ao risco à coletividade. Tais presunções visam combater o apagão das canetas em cenário de crise. O gestor passa a ter maior segurança jurídica ao decidir sob pressão extrema. Contudo, a presunção é relativa, não afastando a responsabilização por dolo ou erro grosseiro. A motivação do ato administrativo continua sendo o pilar da validade da contratação.

As regras de flexibilização e de simplificação das contratações públicas previstas pela Lei nº 14.981/2025 não significam a supressão do dever de planejamento, mas sua adaptação às circunstâncias emergenciais. Reduzem entraves formais que possam retardar respostas essenciais, sem converter o regime emergencial em espaço de arbitrariedade. Permanece íntegro o dever de motivação, de planejamento mínimo e de controle adequado.

Além disso, no campo da transparência, destaca-se a obrigatoriedade de registro das contratações no Portal Nacional de Contratações Públicas (artigo 13). Assim, mesmo em contextos excepcionais, preserva-se a lógica da publicidade e da prestação de contas.

## **Dispensa emergencial na Lei nº 14.133/2021**

Complementarmente, o artigo 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021 (Lei Geral de Licitações e Contratos) prevê a dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública. A calamidade pública decorre, em regra, de eventos naturais ou extraordinários que colocam em risco a vida, a saúde ou o patrimônio de grupos sociais. A emergência, por sua vez, vincula-se à urgência concreta de atendimento para evitar prejuízos relevantes.

O referido dispositivo se trata de cláusula geral permanente, aplicável a situações variadas e não necessariamente vinculadas a eventos climáticos. Assim, diferentemente da Lei nº 14.981/2024, que estrutura modelo normativo específico com regras próprias de contratação e controle, o artigo 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021 funciona como mecanismo permanente e residual de resposta a crises pontuais. Serve para situações pontuais que não necessariamente exigem um regime nacional de crise. Ambos integram, porém, um mesmo sistema normativo de enfrentamento de situações excepcionais.

O TCU tem orientação consolidada no sentido de que cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de aguardar o tempo necessário ao certame regular, diante do risco de prejuízo à segurança de pessoas e bens (Acórdão nº 1.130/2019, Primeira Câmara).



A contratação emergencial deve restringir-se à parcela estritamente necessária ao enfrentamento da crise. O prazo de vigência limita-se ao período indispensável, respeitado o máximo de um ano, vedada a prorrogação automática. Assim, a dispensa não pode ser utilizada como mecanismo permanente de atendimento de demandas ordinárias. Trata-se de solução transitória, para estabilização imediata do cenário de crise.

O processo de dispensa requer instrução técnica adequada. Deve conter a estimativa de preços, a justificativa da escolha do fornecedor e a ratificação pela autoridade superior. O TCU tem frisado que a urgência não dispensa a pesquisa de preços (Acórdão nº 1.112/2017-Plenário). Ainda que de forma simplificada, a Administração deve buscar o preço de mercado para evitar o superfaturamento em tempos de crise.

Desse modo, a coexistência dos dois regimes de contratações emergenciais, o especial da Lei nº 14.981/2024 e o geral do artigo 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, revela opção legislativa por arquitetura normativa flexível, apta a atender tanto crises sistêmicas de grande escala quanto emergências pontuais.

## Regras excepcionais de gestão fiscal

Noutro giro, a viabilização das medidas emergenciais do Poder Público depende também da adequação do regime de execução orçamentária e fiscal.

No plano constitucional, os créditos extraordinários (artigo 167, § 3º, da CF) viabilizam a execução imediata de despesas imprevisíveis e urgentes. Sua abertura ocorre por medida provisória, garantindo disponibilidade imediata de recursos no caixa do ente federativo.

Na esfera infraconstitucional, o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) institui regime jurídico-fiscal extraordinário nos casos de calamidade reconhecida formalmente. Prevê a suspensão temporária de metas fiscais e da limitação de empenho (artigo 9º da LRF), enquanto perdurar a situação emergencial.

A Lei Complementar nº 173/2020 introduziu parágrafos essenciais ao artigo 65 da LRF. O § 1º permite a dispensa de limites e condições para a realização de operações de crédito. Facilita o recebimento de transferências voluntárias e a concessão de garantias por outros entes. Essas flexibilizações são condicionadas, de modo que os recursos devem ser aplicados exclusivamente no combate à calamidade pública (artigo 65, § 2º, LRF).

Além disso, no âmbito da União, a Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu o regime fiscal sustentável, reforça esse arranjo excepcional de gestão fiscal em momentos de crise ao excluir tais créditos da base de cálculo dos limites de despesas primárias (artigo 3º, § 2º, II). Seu artigo 6º-A, parágrafo único, autoriza ainda o afastamento das vedações fiscais em caso de calamidade pública reconhecida nos termos do artigo 65 da LRF.

Desse modo, tem-se um arcabouço normativo que reconhece que contratações públicas e despesas decorrentes de calamidades não podem ser tratadas segundo os mesmos critérios aplicáveis a contratações e gastos ordinários, sob pena de risco de travamento da máquina pública em momentos críticos.

## Controle, motivação e responsabilização do gestor

O alargamento das margens de discricionariedade não importa em imunidade jurídica. Pelo contrário, regimes de exceção exigem um dever de motivação ainda mais rigoroso. O gestor deve demonstrar, nos autos do processo, a correlação lógica entre a medida emergencial adotada e a mitigação do desastre. A ausência de fundamentação torna o ato nulo e sujeita o agente a sanções administrativas e criminais cabíveis.

Assim, a excepcionalidade das circunstâncias causadas por desastres climáticos não é suspensão indiscriminada da juridicidade. As medidas emergenciais autorizadas pela legislação não permitem atuações arbitrárias. Permanecem condicionadas aos princípios da motivação, da proporcionalidade, da transparência e da responsabilização.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro oferece proteção ao gestor que atua em situações de incerteza. O artigo 28 da Lindb estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões apenas em caso de dolo ou erro grosseiro. Em calamidades, a análise da conduta deve levar em conta as dificuldades reais enfrentadas (artigo 22, Lindb). Não se pode exigir do gestor, no auge do desastre, a mesma perfeição formal de tempos de paz.



O controle exercido pelos Tribunais de Contas deve ser concomitante e preventivo. O acompanhamento em tempo real das contratações evita danos irreversíveis ao erário. A fiscalização deve focar no resultado e na efetividade da política pública, e não apenas no formalismo procedimental. A “jurisprudência da crise” caminha para uma análise de proporcionalidade, pesando, de um lado, o custo da omissão e, de outro, risco da simplificação.

O Ministério Público e os órgãos de controle interno desempenham papel crucial na prevenção de fraudes. Historicamente, períodos de calamidade são janelas de oportunidade para desvios de recursos. Por isso, a manutenção dos sistemas de auditoria e a segregação de funções são indispensáveis. A urgência autoriza a pressa, mas nunca a opacidade ou o favorecimento ilícito de fornecedores.

## **Considerações finais**

O ordenamento jurídico brasileiro evoluiu para criar um microssistema de resposta a desastres climáticos. No plano de contratações públicas, a Lei nº 14.981/2024 e o artigo 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021 formam uma rede de proteção administrativa. No aspecto financeiro, a LRF e a LC 200/2023 garantem que a hígidez fiscal não seja um entrave à preservação do interesse público. Eficiência e legalidade não são princípios em oposição, mas vetores que se equilibram na busca do interesse público.

A tendência de intensificação dos eventos extremos exige que essas normas sejam compreendidas como ferramentas estratégicas. Medidas emergenciais autorizadas legalmente diante de desastres devem ser compreendidas como elemento de uma política integrada de gestão de riscos, prevenção, resposta e reconstrução. Eficiência administrativa, sustentabilidade fiscal e juridicidade não são valores antagônicos. São dimensões complementares da atuação estatal responsável, mesmo em tempos de crise.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-fev-28/medidas-emergenciais-diante-de-desastres-climaticos-equilibrio-entre-urgencia-e-controle/>