

**ORIENTAÇÃO CAOPAM/MPBA Nº 01-03/2020**

*Fornece subsídios para orientar a atuação dos membros do Ministério Público do Estado da Bahia na atuação de defesa do patrimônio público no contexto do enfrentamento à pandemia de COVID-19.*

O Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção à Moralidade Administrativa (CAOPAM), no desempenho das funções previstas no art. 8º, II e VII, do Ato Normativo nº 027/2014, da Procuradoria-Geral de Justiça, e respeitada a independência funcional dos membros da instituição, emite a presente orientação relativa à atuação dos membros do Ministério Público do Estado da Bahia no acompanhamento e fiscalização das medidas de enfrentamento à pandemia de COVID-19 no contexto de defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa.

**1. DO CONTEXTO FÁTICO EXCEPCIONAL VIVENCIADO EM RAZÃO DA PANDEMIA DE COVID-19.**

Tendo sido recentemente descoberto um novo tipo de vírus que ataca o sistema respiratório, nominado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) de Sars-coV-2, aquela agência declarou, em 30 de janeiro de 2020, **Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – ESPII**, dado o grau de avanço exponencial dos casos de contaminação pelo novo coronavírus, classificando, em

11/03/2020, a doença transmitida pelo referido patógeno como uma “**pandemia**”, e passando a cobrar dos governos ações compatíveis com a gravidade da situação a ser enfrentada.

Desde então, o vírus alcançou e se alastrou também no Brasil, conduzindo ao reconhecimento em 20 de março de 2020, pelo Ministério da Saúde, do fenômeno da **transmissão comunitária** em todo o território nacional (Portaria GM/MS nº 454, de 20/03/2020).

No âmbito do Estado da Bahia, em 16 de março de 2020, o Governo reconheceu o **estado de emergência de saúde pública** decorrente dos efeitos da pandemia e editou o Decreto nº 19.529 de 16/03/2020, dispondo sobre medidas temporárias de enfrentamento ao Coronavírus.

Posteriormente, acolhendo solicitação do Governo do Estado, a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia decretou, em 23 de março de 2020, **estado de calamidade pública** no estado e na capital, até o dia 31 de dezembro de 2020 (respectivamente, por meio dos Decretos Legislativos 2512/2020 e 2513/2020).

Referido contexto fático excepcional, marcado por cenários em constante e vertiginosa modificação - somado à inexistência, até o momento presente, de uma uniformidade na adoção de medidas de enfrentamento da pandemia pelos diversos entes político-administrativos -, tem gerado dúvidas e insegurança quanto à forma e limites de atuação dos membros do Ministério Público do Estado da Bahia.

## **2. DA ATUAÇÃO DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DA PANDEMIA.**

Situações atípicas demandam, muitas vezes, a adoção de medidas igualmente atípicas e excepcionais para um cenário de normalidade.

Atento a esta necessidade, e com o fim de dotar os gestores públicos de uma maior liberdade de ação na tentativa de minimizar os efeitos da pandemia, o legislador editou a Lei n. 10.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, flexibilizando institutos e prazos nos processos de contratação realizados com fundamento naquele diploma legal.

Decerto, também a atividade de fiscalização dos atos da Administração Pública pelas instituições de controle – dentre as quais, o Ministério Público – sofre os influxos desta excepcionalidade factual, demandando especial cautela e atenção às específicas circunstâncias do momento.

No que pertine à atuação de defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa pelo Ministério Público, pode ser aquela dividida em 03 (três) distintas atividades quando considerada em relação ao momento de verificação de possíveis danos, a saber: a **prevenção geral**, a **prevenção especial** e **reparação/responsabilização**.

Neste contexto de enfrentamento ao coronavírus e do regime diferenciado trazido pela mencionada Lei 10.979/2020, sobrepõe-se, na perspectiva da atividade de controle em quaisquer daqueles momentos, **a fiscalização de legitimidade dos gastos públicos** realizados por meio dos processos de contratações relacionados à pandemia, sobretudo aquelas de natureza emergencial.

Posto isso, tem-se que a **atuação de prevenção geral** antecede à ocorrência de danos e se dá de forma dissociada de um específico caso concreto, voltando-se, essencialmente, à sensibilização e exortação ao Poder Público para que se conduza conforme a legalidade, evitando destarte a produção de danos ao patrimônio público e social.

Neste momento da atuação, reputa-se mais ajustado o manejo do **Procedimento Administrativo** regulamentado pela Resolução CNMP n. 174, de 04 de julho de 2017, haja vista a ausência, ordinariamente, de indícios da existência de ilícitos concretos.

Sugere-se, sobretudo neste cenário de grandes incertezas, que essa específica atuação seja voltada essencialmente à coleta otimizada de informações acerca da existência de planos de enfrentamento da pandemia e seus custos estimados (evitando-se, tanto quanto possível, a multiplicidade de ofícios dirigidos aos mesmos órgãos), bem como à exortação dos gestores à adoção das necessárias cautelas ao resguardo do erário.

A segunda possibilidade de atuação que se coloca aos membros do Ministério Público – também de caráter antecipatório - seria a de **prevenção especial**, voltada ao acompanhamento e fiscalização contemporânea de *específicos processos de contratação em curso*, de ofício ou por provocação de terceiros, com a finalidade precípua de evitar a produção de danos.

Para a operacionalização das medidas de prevenção especial, sugere-se, com vistas a um melhor gerenciamento da informação, a instauração de procedimentos administrativos distintos daquele porventura deflagrado para o acompanhamento geral das medidas de enfrentamento da pandemia, de sorte que a cada caso concreto corresponda um específico procedimento.

Em razão das peculiaridades do momento e dos grandes desafios impostos aos gestores públicos, esta é a modalidade de intervenção ministerial que mais exige cautela e atenção dos membros do Ministério Público, que deverá buscar o fino equilíbrio entre a atuação fiscalizatória e a necessidade de implementação das medidas administrativas para a salvaguarda de direitos fundamentais, notadamente aqueles relacionados à vida e à saúde.

Ademais, tendo em vista a finalidade da atuação preventiva especial, bem como a natureza das questões de fundo envolvidas (como acima ressaltado, comumente tangenciando a implementação de políticas públicas emergenciais), eventuais intervenções equivocadas neste momento podem significar a frustração de medidas essenciais com graves efeitos difusos. Destarte, as ações ministeriais devem estar sempre respaldadas em dados técnico-jurídicos, bem como evitar a incursão indevida sobre o mérito administrativo, espaço constitucionalmente reservado ao gestor público.

Por fim, o terceiro e último momento da atuação fiscalizatória volta-se à **apuração de responsabilidades** decorrentes da prática de eventuais condutas ilícitas na condução dos processos de contratação para a realização das despesas públicas com base na Lei 13.979/2020, bem como à **reparação de possíveis danos** apurados em face do erário.

### 3. DAS CONCLUSÕES.

Ante o exposto:

**CONSIDERANDO** a invulgar complexidade dos variados problemas que se apresentam aos membros do Ministério Público neste excepcional cenário de pandemia;

**CONSIDERANDO** as distintas formas de atuação fiscalizatória ministerial, seus momentos, finalidades e possíveis consequências;

**CONSIDERANDO** que a atuação do Ministério Público e do sistema de Justiça encontra limites no mérito administrativo, notadamente nas hipóteses em que se vislumbra a interdependência da questão jurídica com dados técnicos imprescindíveis de outros ramos do saber científico;

**CONSIDERANDO** que, neste diapasão, não cabe ao Ministério Público

determinar sobre a postura administrativa a ser adotada pelos gestores, incumbindo-lhe, todavia, promover a interlocução e facilitar os diálogos interinstitucionais, evitando invasão indevida na esfera de competência de cada ente público, cabendo-lhe fiscalizar a legalidade e a legitimidade da atuação estatal, comissiva e omissiva, sobretudo em situações de excepcionalidade;

**CONSIDERANDO** a necessidade de estimular no âmbito do Ministério Público, sobretudo neste cenário de incertezas, a **salutar integração da atuação finalística procedimental**, com vistas a indicar caminhos mais seguros para a atuação independente dos membros em sua missão de zelar pelo patrimônio público e pela moralidade administrativa,

O Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção à Moralidade Administrativa (CAOPAM) orienta os membros do Ministério Público do Estado da Bahia com atuação na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa a, **ressalvada a independência funcional e consideradas as peculiaridades de cada caso concreto:**

- I. Diante de casos de especial complexidade, recorrer, sempre que possível, às orientações expedidas pelo o Grupo de Trabalho para ações de enfrentamento do novo coronavírus, instituído mediante Portaria 220/2020, especialmente aquelas emitidas por meio das **Notas Técnicas**;
- II. No âmbito da atuação **preventiva** de defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, priorize aquela de caráter **geral**, voltada especialmente à coleta de informações acerca dos planos de enfrentamento da pandemia e seus custos estimados, bem como à **exortação da observância, pelos gestores públicos, das necessárias cautelas à preservação do patrimônio público**;
- III. Adotar, no âmbito da atuação preventiva **especial**, redobradas cautelas **sobretudo na aferição dos limites de atuação ministerial em face do mérito administrativo de competência**



**dos gestores públicos**, fundamentando suas ações, sempre que possível, em provas técnicas e outras evidências;

- IV. Adotar todas as providências a seu cargo para a **apuração de responsabilidades por eventuais condutas ilícitas praticadas neste contexto de pandemia**, notadamente aquelas que importarem desvios intencionais de recursos públicos destinados ao enfrentamento do Coronavírus.

Salvador, 31 de março de 2020.

Frank Monteiro Ferrari  
**Promotor de Justiça**  
**Coordenador do CAOPAM**