

**1ª PROMOTORIA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL
FORÇA TAREFA DO MPRJ DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO
DAS AÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID - 19
(FTCOVID - 19/MPRJ)**

Recomendação nº 05/2020

Rio de Janeiro, 13 de abril de 2020.

Ref.: INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO MPRJ Nº 2020.00283649

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por meio da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Cidadania da Capital e pela Força Tarefa do MPRJ de atuação integrada na fiscalização das ações estaduais e municipais de enfrentamento à COVID - 19 (FTCOVID - 19/MPRJ), através dos Promotores de Justiça que esta subscreve e com fundamento nos artigos 34, inciso IX, da Lei Complementar nº 106, de 02 de janeiro de 2003, 27, inciso IV, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 e artigos 51 a 61 da Resolução GPGJ n. 2.227/2018 e na Resolução n. 164/2017 do CNMP vem expedir a presente

RECOMENDAÇÃO

dirigida ao **EXCELENTÍSSIMO SENHOR SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SENHOR PEDRO FERNANDES**, pelos fatos e na forma a seguir expostos.

DOS FUNDAMENTOS FÁTICOS

Trata-se de inquérito instaurado de ofício visando à fiscalização da obrigação legal do Estado do Rio de Janeiro de manter a transparência das ações do poder público tendentes ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, como corolário do princípio da publicidade, viabilizando o controle social como instrumento de participação democrática, sobretudo mediante a publicação em seus sítios eletrônicos de informações sobre contratações emergenciais diretas com dispensa de procedimento licitatório, em especial o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal, o prazo contratual, o valor e o

**1ª PROMOTORIA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL
FORÇA TAREFA DO MPRJ DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO
DAS AÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID - 19
(FTCOVID - 19/MPRJ)**

respectivo, além das informações previstas no art. 8º, §3º, da Lei 12.527/2011, consoante dispõe o art. 4º, §2º, da Lei nº 13.979/2020.

O presente procedimento iniciou-se com representação encaminhada pelo CAO Cidadania contendo a Nota Técnica 06/2020 sobre a transparência nas contratações públicas – pandemia – COVID- 19, em especial sobre a importância de fiscalização por parte do Parquet do cumprimento da Lei 13.979/2020.

Consta dos autos, ainda, uma segunda representação, que é cópia da notícia de fato MPRJ nº 2020.00283967, que consiste em reportagem publicada no sítio eletrônico da Folha de São Paulo, no dia 09 de abril de 2020, com o seguinte título: “Gestão Witzel impõe sigilo em documentos de contratações emergenciais de R\$ 1 bi contra coronavírus”.¹

A matéria jornalística informa que a **Secretaria de Estado de Saúde tornou sigilosos procedimentos administrativos que se referem às contratações emergenciais feitas no combate ao novo coronavírus**, sendo que tal restrição à publicidade teria sido adotada após o mesmo *site* ter publicado que a Organização Social (OS) IABAS foi contratada por R\$ 835 milhões para construir e administrar 1.400 leitos de 7 hospitais de campanha. **A notícia informa, ainda, que vários outros procedimentos não estariam mais disponíveis no SEI (Sistema Eletrônico de Informações) daquela Secretaria.**

O Promotor Natural informou que a presente notícia foi encaminhada àquela 1ª Promotoria de Tutela Coletiva da Cidadania da Capital para análise de conexão com o presente procedimento MPRJ 2020.00283649. No entanto, observou a ilustrada 1ª PJTC que aquela notícia possuía dois objetos, a saber: (i) ausência de transparência com relação às informações relativas às contratações emergenciais da pandemia; (ii) possíveis irregularidades na contratação da OS IABAS por R\$ 835 milhões para construir e administrar 1400 leitos em 7 hospitais de campanha.

Desta forma, com relação ao item (ii), qual seja, eventual irregularidade na contratação da OS IABAS pelo valor de R\$835 milhões de reais, objeto residual do MPRJ nº

¹ Vide publicação no site <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/gestao-witzel-impoe-sigilo-em-documentos-de-contratacoes-emergenciais-de-r-1-bi-contra-coronavirus.shtml>, consultada em 10/04/2020, às 19:18h.

**1ª PROMOTORIA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL
FORÇA TAREFA DO MPRJ DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO
DAS AÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID - 19
(FTCOVID - 19/MPRJ)**

2020.00283967, a notícia de fato foi desmembrada e foi instaurado instauro procedimento preparatório próprio.

Considerando que o item (i) cuida do mesmo objeto que o presente MPRJ nº 2020.00283649, qual seja, a transparência nas contratações públicas, o Promotor Natural reconheceu a conexão apontada, com esteio no art. 1º, parágrafo único, da Portaria PJTCCID nº 001/2017, e determinou que aquela representação e todos os seus anexos fossem juntados ao presente procedimento MPRJ 2020.00283649.

No dia 10/04/20, após a publicação de diversas matérias jornalísticas sobre o suposto sigilo imposto pelo ERJ nas contratações emergenciais relacionadas ao combate ao coronavírus, o Exmo. Sr. Secretário de Estado da Casa Civil e de Governança expediu o ofício SECCG/CHEGAB SEI nº 08 a Sua Exa., o Procurador-Geral de Justiça, comunicando que Sua Exa., o Governador do ERJ, determinou a retirada imediata do sigilo sobre o processo SEI-08001/007073/2020, bem como determinou a instauração de sindicância em face do servidor responsável por tal ato.

Pelo exposto, o presente IC tem como objeto apurar o cumprimento da obrigação legal do Estado do Rio de Janeiro de manter a transparência das ações do poder público tendentes ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, como corolário do princípio da publicidade, viabilizando o controle social como instrumento de participação democrática, sobretudo mediante a publicação em seus sítios eletrônicos de informações sobre contratações emergenciais diretas com dispensa de procedimento licitatório, em especial o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal, o prazo contratual, o valor e o respectivo, além das informações previstas no art. 8º, §3º, da Lei 12.527/2011, consoante dispõe o art. 4º, §2º, da Lei nº 13.979/2020.

Esta FTCOVID-19/MP pauta sua atuação no controle da legalidade dos atos administrativos e na busca da accountability, a fim de obter informações da Administração Pública para viabilizar uma intervenção ministerial precoce, que eventualmente possibilitará não só a responsabilização dos gestores, mas sobretudo garantirá a fiscalização do MPRJ em tempo real, fomentando no poder público uma atuação responsável, proba e eficiente no combate à pandemia.

**1ª PROMOTORIA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL
FORÇA TAREFA DO MPRJ DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO
DAS AÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID - 19
(FTCOVID - 19/MPRJ)**

A citada accountability será feita de forma preventiva, concomitante e pedagógica, com finalidade de evitar ou minimizar eventuais desvios de verba pública já na origem, garantindo a intervenção precoce do MP, preferencialmente por meio de mecanismos extrajudiciais, visando a uma atuação resolutiva.

De forma objetiva, para alcançar os objetivos acima, é imprescindível que o poder público cumpra sua obrigação de veicular em seus sítios eletrônicos informações sobre suas contratações emergenciais, a fim de viabilizar não só o controle social, mas o controle pelo MPRJ.

Como se sabe, o novo coronavírus (SARS-CoV-2) é um agente biológico que está enquadrado como classe de risco 3 (alto risco individual e moderado risco para comunidade). Essa classe de risco incluiu os agentes biológicos que possuem capacidade de transmissão por via respiratória e que causam patologias humanas ou animais, potencialmente letais, para as quais existem usualmente medidas de tratamento ou de prevenção. O vírus representa risco se disseminado na comunidade e no meio ambiente, podendo se propagar de pessoa para pessoa, acometendo-as de COVID-19.

O Estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº 46.973, publicado nesta terça-feira (dia 17/3), no Diário Oficial do Estado, decretou estado de emergência devido à pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e recomendou uma séria de medidas que vedam aglomeração de pessoas, tudo com intuito de evitar a contaminação em larga escala da população pelo vírus.

Ao longo dos dias, Municípios do Estado do RJ e o próprio Governo Estadual estão adotando outras medidas restritivas, tudo com fundamento no poder polícia, que autoriza a restrição do direito de propriedade e liberdade individuais, em prol da preservação de direitos fundamentais de toda a comunidade, sobretudo a saúde e a vida.

Esses mesmos entes federativos (ERJ e 92 Municípios) também vêm adotando uma série de medidas para enfrentamento da pandemia, muitas deles ensejando contratações (mediante projetos, editais de licitação, instrumentos de contratos, convênios, termos de colaboração, termos de fomento, acordos de cooperação, dentre outros modelos de parceria), destinadas ao combate da pandemia da COVID-19.

**1ª PROMOTORIA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL
FORÇA TAREFA DO MPRJ DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO
DAS AÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID - 19
(FTCOVID - 19/MPRJ)**

DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A Lei nº 13.979/2020, em seu art.4º, §2º, em consonância com toda a legislação em vigor e com a própria Constituição Federal, prevê que todas as contratações realizadas com fulcro naquela lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na internet contendo, além das informações previstas no art. 8º, §3º, da Lei 12.527/2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

O Ministério Público é Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Incumbe ao Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, da moralidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 25, inciso IV, alíneas “a” e “b”, da Lei n.º 8.625/93.

Ademais, é atribuição legal do Ministério Público expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover (artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93 e artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8625/93).

O *caput* do artigo 37 da Constituição da República, estabelece como princípios norteadores da atividade administrativa, dentre outros, a publicidade.

A garantia do exercício pleno da cidadania, elemento essencial da democracia e do estado de direito, tem como aspecto essencial a possibilidade de amplo acesso, por todos, às informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos que se encontram na posse dos órgãos públicos, o que proporciona maior transparência administrativa e o consequente controle dos atos praticados pela administração pública.

A Lei Complementar nº 101/2000 determina que será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, visando à transparência da gestão fiscal.

**1ª PROMOTORIA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL
FORÇA TAREFA DO MPRJ DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO
DAS AÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID - 19
(FTCOVID - 19/MPRJ)**

A Lei nº 12.527 de 2011, a qual disciplina o acesso à informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal, é de observância obrigatória por todos os entes e órgãos públicos, nos termos de seu artigo 1º, § único, inciso I.

Nesse sentido, diversos normativos emitidos pelas autoridades quanto ao estado de avanço mundial do COVID-19, dentre eles a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, prevendo medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública e as Medidas Provisórias nos 926, 927 e 928 de 2020, que alteraram sua redação, o Decreto nº 46.973/2020, que declarou Situação de Emergência na Saúde Pública no Estado do Rio de Janeiro em função do surto provocado pelo novo coronavírus, bem como o Decreto Municipal nº 47.355/2020, que também reconheceu a situação de emergência em saúde pública no Município do Rio de Janeiro na data de 08 de abril de 2020.

A contratação de bens, obras ou serviços pela Administração Pública devem ser, em regra, precedidas de licitação, conforme exigência da Constituição Federal (art. 37, XXI) e da Lei nº 8.666/93, e a dispensa ou a inexigibilidade destes procedimentos somente é admitida nas estritas hipóteses previstas em lei, de modo excepcional e taxativo;

A recente edição da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020 pelo Governo Federal que alterou o artigo 4º da Lei nº 13.979/2020 e dispensa a licitação para a aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, flexibilizando profundamente os referidos procedimentos.

O art. 8º da referida Medida Provisória estabelece que as regras para dispensa de licitação ali previstas são temporárias e aplicam-se apenas enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus e, ainda, que segundo o art. 4º da mesma normativa, a dispensa da licitação realizada com fundamento nesta MP deve ser destinada apenas à aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia e insumos destinados ao enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19, sendo vedada sua utilização para aquisições de outra natureza, permanecendo para estes casos as regras previstas na Lei nº 8.666/93 e demais normas.

**1ª PROMOTORIA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL
FORÇA TAREFA DO MPRJ DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO
DAS AÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID - 19
(FTCOVID - 19/MPRJ)**

Embora a novel Medida Provisória flexibilize sobremaneira a instrução do Processo Administrativo de Dispensa da Licitação, alguns requisitos permanecem indispensáveis, devendo o mesmo conter termo de referência ou projeto básico, ainda que simplificado.

A referida modalidade excepcional de contratação não exime, contudo, a Administração Pública de zelar pela adoção da melhor escolha possível quanto à eleição do fornecedor, qualidade e economicidade dos bens e serviços contratados, bem como pela correta execução contratual.

A que a situação atual é preocupante diante da rápida disseminação do vírus, ressalta-se, entretanto, que tais medidas, embora encontrem amparo legal, se adotadas de forma indiscriminada e sem a seriedade e a prudência que exige o gasto público, poderão gerar graves consequências, principalmente no que tange aos desvios de recursos e atos de improbidade.

O enquadramento indevido das contratações à hipótese de dispensa prevista na Lei nº 13.979/2020 e/ou vícios no processo instrutório configuram dispensa indevida da licitação, gerando a nulidade do contrato administrativo correspondente (artigo 49, parágrafo segundo, da Lei nº 8.666/93), bem como responsabilidade criminal (artigo 89) e por ato de improbidade do gestor, seja pelo dano presumido ao erário público, seja pela violação dos princípios da Administração Pública (Lei nº 8.429/92).

Nessa toada, a fim de viabilizar a ampla fiscalização dos gastos públicos pelas instituições integrantes do sistema de controle formal e do controle social da Administração Pública, o artigo 4º, §2º, da Lei nº 13.979/2020 determinou que todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

A Resolução GPGJ nº 2.332, de 18 de março de 2020, que dispõe sobre a *“Criação, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Gabinete de Enfrentamento de Crise (GABMPRJ/COVID-19) destinado a coordenar medidas*

**1ª PROMOTORIA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL
FORÇA TAREFA DO MPRJ DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO
DAS AÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID - 19
(FTCOVID - 19/MPRJ)**

administrativas e finalísticas em resposta às demandas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19”.

Em seguida, foi publicada a Resolução GPGJ nº 2.355/2020, que instituiu esta Força Tarefa de Atuação Integrada na Fiscalização de Ações Estaduais e Municipais de Enfrentamento à COVID-19 dispõe da seguinte forma sobre o pedido de auxílio:

“Art. 2º - À FTCOVID-19/MPRJ incumbirá: (...)

III - prestar suporte técnico aos órgãos de execução do MPRJ com atribuição para o exame preventivo de projetos, editais de licitação, instrumentos de contratos, convênios, termos de colaboração, termos de fomento, acordos de cooperação, dentre outros modelos de parceria, relacionados ao enfrentamento da COVID-19;

IV - praticar atos típicos de órgão de execução relacionados às ações estaduais e municipais de enfrentamento à COVID-19 (FTCOVID-19/MPRJ), sempre que presentes, de forma cumulativa ou não, os requisitos abaixo:

- a) o envolvimento da atribuição de mais de um órgão de execução sob o prisma territorial;
- b) a produção de reflexos em atribuições diversas do MPRJ;**
- c) a relevância estratégica da ação de combate à COVID-19 demandar priorização estratégica ou resposta articulada do MPRJ.**

Art. 3º - A prática de atos típicos de órgão de execução pelos integrantes da FTCOVID-19/MPRJ, de que trata o inciso IV do artigo anterior, será realizada **a título de auxílio consentido ao Promotor Natural (titular ou designado) cujas atribuições sejam afetas à fiscalização das ações estaduais e municipais de enfrentamento à COVID-19, desde que haja sua expressa concordância.**

§ 1º - O Promotor Natural que solicitar a atuação da FTCOVID-19/MPRJ, ou com ela consentir, necessariamente atuará em conjunto com os demais membros designados.

§ 2º - O ato de auxílio previsto neste artigo dependerá de manifestação prévia do Coordenador Executivo da FTCOVID-19/MPRJ e será editado pelo Procurador-Geral de Justiça.

Como analisado acima, verifica-se que a notícia de fato em referência tem por objeto suscitar a apuração por parte do MPRJ da obrigação legal dos entes federativos sob fiscalização das PJTC's Cidadania (ou seja, Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro) de transparência das ações do poder público tendentes ao enfrentamento da pandemia do Coronavírus, como corolário do princípio da publicidade, viabilizando o controle social como instrumento de participação democrática, sobretudo mediante a publicação em seus sítios eletrônicos de informações sobre contratações emergências, consoante dispõe o art.4º, §2º, da Lei 13.979/2020.

**1ª PROMOTORIA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL
FORÇA TAREFA DO MPRJ DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO
DAS AÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID - 19
(FTCOVID - 19/MPRJ)**

A Resolução nº 164/2017, do CNMP disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro, estabelecendo que: “Art. 9º *O órgão do Ministério Público poderá requisitar ao destinatário a adequada e imediata divulgação da recomendação expedida, incluindo sua afixação em local de fácil acesso ao público, se necessária à efetividade da recomendação. Art. 10. O órgão do Ministério Público poderá requisitar, em prazo razoável, resposta por escrito sobre o atendimento ou não da recomendação, bem como instar os destinatários a respondê-la de modo fundamentado*”.

Pelo exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por meio da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Cidadania da Capital e pela FORÇA TAREFA DO MPRJ de atuação integrada na fiscalização das ações estaduais e municipais de enfrentamento à COVID - 19 (FTCOVID - 19/MPRJ), **RECOMENDA** ao **EXCELENTÍSSIMO SENHOR SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SENHOR PEDRO FERNANDES**, com fundamento nos artigos 34, inciso IX, da Lei Complementar nº 106, de 02 de janeiro de 2003, 27, inciso IV, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 e artigos 51 a 61 da Resolução GPGJ n. 2.227/2018 e na Resolução n. 164/2017 do CNMP, **que adote todas as medidas necessárias à garantia da lisura dos processos de contratação e execução dos correlatos contratos relacionados ao enfrentamento do COVID-19, mediante o cumprimento da obrigação legal do Estado do Rio de Janeiro de manter a transparência das ações do poder público tendentes ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, como corolário do princípio da publicidade, viabilizando o controle social como instrumento de participação democrática, sobretudo mediante a publicação em seus sítios eletrônicos de informações sobre contratações emergenciais diretas com dispensa de procedimento licitatório, em especial o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal, o prazo contratual, o valor e o respectivo, além das informações previstas no art. 8º, §3º, da Lei 12.527/2011, consoante dispõe o art. 4º, §2º, da Lei nº 13.979/2020.**

**1ª PROMOTORIA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL
FORÇA TAREFA DO MPRJ DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO
DAS AÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID - 19
(FTCOVID - 19/MPRJ)**

Fixa-se o prazo de 05 (cinco) dias para resposta, solicitando que em tal prazo seja informado ao MPRJ se a presente recomendação está sendo e será cumprida, sob pena de ajuizamento de ação civil pública, na forma do art. 10, da Resolução nº 164/2017, do CNMP.

Finalmente, solicita-se ao destinatário a adequada e imediata divulgação da recomendação expedida, incluindo sua afixação em local de fácil acesso ao público, que atualmente é o sítio eletrônico do Governo Estadual do Rio de Janeiro, com base no art. 10, da Resolução nº 164/2017, do CNMP.

Rio de Janeiro, 13 de abril de 2020.

(assinado eletronicamente)

FERNANDA NICOLAU LEANDRO TERCIOTTI
Promotora de Justiça
1ª PJTC Cidadania da Capital

(assinado eletronicamente)

TIAGO GONÇALVES VERAS GOMES
Promotor de Justiça
Coordenador do Núcleo Executivo da FTCOVID-19/MPRJ