



Ministério Público do Estado do Ceará
Procuradoria Geral de Justiça



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado no Ceará

Procedimento Administrativo. Nº 09.2020.00000442-6 - 137ª PJF
Notícia de Fato Nº 01.2020.00007104-8 – 23ª PJF

RECOMENDAÇÃO Nº 0026/2020/137ªPmJFOR

EMENTA: RECOMENDAÇÃO AO PREFEITO DE FORTALEZA PARA QUE SE ABSTENHA DE EXECUTAR DESPESAS REFERENTE A PATROCÍNIOS DE CLUBES DE FUTEBOL DA CAPITAL ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020, CONSIDERANDO AS CONSEQUÊNCIAS DECORRENTES DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS COM RELAÇÃO À ECONOMIA, DE MODO A ATENDER AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE, EFICIÊNCIA, ECONOMICIDADE E INTERESSE PÚBLICO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**, por intermédio da Promotora de Justiça Titular da 137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, do Promotor de Justiça Titular da 23ª Promotoria de Justiça de Fortaleza – Especializada na Tutela do Patrimônio Público e dos demais membros que abaixo subscrevem, e o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio dos Procuradores da República signatários, com fundamento nos artigos 127 da Constituição Federal, 26, VII, 27, § único, IV e 80 da Lei Ordinária Federal nº 8.625/93 (LONMP); 7º, II e III, 8º, II, II IV e IX §§ 3º, 5º e 9º, IV da Lei Complementar 75/93 e legislação correlata e:

CONSIDERANDO que, a teor do art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal 8.625/93, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito pelos poderes estaduais ou municipais e, no exercício dessas atribuições, promover Ações Cíveis Públicas, Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos, Recomendações dirigidas a órgãos e entidades, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito;

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, em especial, aos relativos à saúde (art. 197, da CF/88), promovendo todas as medidas necessárias a sua garantia (art. 129, inciso II, da CF/88);

CONSIDERANDO a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020, elaborada pelo Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério Público Federal, que trata da



Ministério Público do Estado do Ceará
Procuradoria Geral de Justiça



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado no Ceará

atuação dos membros do Ministério Público brasileiro, em face da decretação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional para o coronavírus (COVID-19), em que se evidencia “a necessidade de atuação conjunta, interinstitucional, e voltada à atuação preventiva, extrajudicial e resolutiva, em face dos riscos crescentes da epidemia instalar-se no território nacional”;

CONSIDERANDO que a saúde é direito de todos e dever do Estado, nos termos do art. 196 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a Organização Mundial da Saúde, em 11 de março de 2020, declarou situação de pandemia de COVID-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), momento em que uma doença se espalha por diversos continentes com transmissão sustentada entre humanos;

CONSIDERANDO que o Ministério da Saúde, nos termos da Portaria nº 188/2020, editada com base no Decreto Federal n.º 7.616/2011, declarou situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2);

CONSIDERANDO que a situação de emergência e calamidade pública foi declarada mediante decreto do chefe do Executivo, não apenas arrimado na Lei 13.979/2020 (Lei de enfrentamento ao Coronavírus), mas também com a obediência aos critérios e parâmetros da Lei 12.608/2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil), regulamentada pela Instrução Normativa nº 02/2016, do Ministério da Integração Nacional, também arrimando-se no Decreto Federal nº 7.257/2010, que regulamenta a Lei nº 12.340/2012 (Transferências da União para prevenção e recuperação de desastres), estabelecendo os seguintes conceitos pertinentes e que consubstanciam a ordem de gravidade e prioridade nas ações do poder público:

“III - situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

IV - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

(...)

VI - ações de assistência às vítimas: ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de



Ministério Público do Estado do Ceará
Procuradoria Geral de Justiça



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Ceará

abrigamento, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros, o apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações, a atenção integral à saúde, ao manejo de mortos, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;”;

CONSIDERANDO que a falta de enquadramento de uma situação fática nos conceitos de emergência ou calamidade pública trazidos pela Lei. 8.666/93 (artigo 24, IV) e suas alterações pela Lei 13.979/2020 (Lei do Covid-19) ou na Instrução Normativa e Decreto supra torna absolutamente nulos o Decreto Executivo, o Processo de Dispensa Licitatória e o Contrato Administrativo que em tal situação tenham se fundado, por manifesta falsidade do motivo, desvio da finalidade, ilegalidade do objeto e violação dos princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia e eficiência que permeiam o princípio da obrigatoriedade das licitações e também a própria prática de qualquer ato administrativo de cunho oneroso;

CONSIDERANDO a notória crise que se instala na grande maioria dos entes federativos, que vem sendo potencializada pela atual situação de crise sanitária em razão da COVID-19 – gerando, inclusive, o auxílio emergencial da União a Estados e Municípios, por meio de recém-sancionada Lei Complementar ([PLP 39/2020](#)), que cria o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus para prestar auxílio financeiro de até R\$ 125 bilhões a estados, Distrito Federal e município – o que demonstra a extrema gravidade da quebra de arrecadação dos municípios e a correspondente responsabilidade dos gestores em agir com parcimônia redobrada, justificadamente empregando seus recursos de forma a prover as necessidades emergenciais da sociedade e das categorias mais impactadas pelos efeitos da pandemia;

CONSIDERANDO que foi aberto no âmbito da 23ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, Especializada na Tutela do Patrimônio Público, o procedimento Nº 01.2020.00007104-8 a partir da informação de que o Município de Fortaleza teria renovado para o ano de 2020 o patrocínio a duas equipes de futebol profissional da Capital, a saber, Ceará Sporting Club e Fortaleza Esporte Clube, no total de 1,3 milhão para cada um;

CONSIDERANDO que a gestão fiscal responsável, em tempos de crise econômica e financeira, exige a adoção de medidas de austeridade, com destinação de recursos para despesas de real classificação como interesse público, isto é, aquelas entendidas como resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem, hipótese na qual não se encaixam as despesas com patrocínios de equipes de futebol profissional – em especial os maiores clubes do Estado, que disputam os campeonatos nacionais;



Ministério Público do Estado do Ceará
Procuradoria Geral de Justiça



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado no Ceará

CONSIDERANDO que, apesar do nobre desiderato de fomento ao desporto local, sob a perspectiva do princípio da razoabilidade, não é recomendável no momento atual o dispêndio de recursos públicos com patrocínio a times de futebol profissional ao preço de uma boa gestão da coisa pública e prestação de serviços públicos de qualidade, inclusive porque tal ato não configura interesse primário, mas mero interesse governamental, nem sempre identificado com o interesse da sociedade;

CONSIDERANDO que em processos extrajudiciais e judiciais em que o Município de Fortaleza é a parte requerida, o ente vem sistematicamente alegando como matéria de defesa a carência de recursos para ampliação de serviços de saúde;

CONSIDERANDO que priorizar o futebol profissional em detrimento da saúde e demais direitos sociais essenciais à dignidade do ser humano, é espancar o princípio constitucional republicano e pode configurar, em tese, violação aos princípios que regem a administração pública;

CONSIDERANDO que é responsabilidade e dever do Prefeito Municipal bem gerir os recursos públicos, sob pena de ofensa aos princípios da Administração Pública;

CONSIDERANDO a ampla submissão do Poder Executivo Municipal aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência administrativas;

CONSIDERANDO que o artigo 37, caput, da Constituição Federal (CF/88) consagra o princípio da eficiência na Administração Pública (desdobramento do direito fundamental à boa administração), segundo o qual os administradores devem atuar com rendimento, minimizando o dispêndio de recursos e produzindo resultados satisfatórios aos administrados;

CONSIDERANDO que nos termos do artigo 2º, da Lei nº 9.784/99, “a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”;

CONSIDERANDO que a Administração Pública deve observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade como corolários ao princípio da eficiência no tocante à destinação de recursos públicos;

CONSIDERANDO que a Administração Pública deve adotar medidas que visem a atender ao interesse da coletividade, o que passa pela responsabilidade quanto



Ministério Público do Estado do Ceará
Procuradoria Geral de Justiça



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Ceará

aos gastos públicos;

CONSIDERANDO que a discricionariedade dos administradores públicos se encontra devidamente vinculada ao interesse público, já que a liberdade atribuída aos atos não vinculados é relativa, podendo mesmo ser submetidos a controle de constitucionalidade, eficiência e legalidade, de modo que o responsável pelo dispêndio dos recursos públicos deverá dobrar-se aos rigores da lei, bem como aos mandamentos constitucionais, diante dos quais está inelutavelmente adstrito;

CONSIDERANDO que o juízo discricionário, nas hipóteses em que permitido, longe do significado comum de arbitrariedade, descaso, capricho ou ausência de limites, concentra, juridicamente, uma análise viável do administrador no tocante à conveniência e oportunidade do ato administrativo (valoração dos motivos e escolha do objeto), no exercício de uma faculdade deferida e orientada pela própria lei;

CONSIDERANDO que o sistema administrativo pátrio desconhece o ato puramente discricionário, pois, mesmo nas situações em que admitida certa liberdade de movimentação do gestor público, existem elementos vinculados dos quais não se pode prescindir; Assim, no dizer do eminente jurista Caio Tácito, “*não se pode mais falar em ato discricionário, como um todo orgânico; mas em aspectos discricionários relacionados a determinados elementos, como os motivos ou o objeto*” (in Direito administrativo, Editora Saraiva: São Paulo, 1975, página 65);

CONSIDERANDO que, de todo modo, a faculdade discricionária da administração pública estará sempre limitada pela finalidade do ato, que deve ser vinculada ao atendimento do interesse público; Nesse sentido, o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, na altura de sua lucidez, especifica que o poder discricionário habilita o administrador a eger, segundo critérios de razoabilidade, dentre vários possíveis, um comportamento, “*a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal*” (in Curso de Direito administrativo, 7ª edição, Editora Malheiros: São Paulo, 1996, página 550);

CONSIDERANDO que o ilustre doutrinador Fábio Medina Osório profetiza, com iluminadas palavras, que “*a discricionariedade administrativa também possui limites e as zonas centrais de conceitos altamente indeterminados, v. g., interesse público, razoabilidade, urgência e relevância de determinada medida, podem ser sindicadas pelo Poder Judiciário. (...) O administrador está obrigado a agir razoavelmente como bom administrador de interesses alheios. Não pode desperdiçar, ainda que legalmente, o dinheiro público. A lei não pode autorizar desperdício de recursos públicos, pois se assim o fizer estará violando exigência constitucional insculpida no art. 37, caput, da Magna Carta*” (in Improbidade administrativa decorrente de despesas públicas ilegais e imorais: aspectos práticos da Lei N° 8.429-92. Disponível



Ministério Público do Estado do Ceará
Procuradoria Geral de Justiça



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado do Ceará

em <www.amdjus.com.br> Acesso em: 30 de abril de 2013);

CONSIDERANDO, em decorrência, que a discricionariedade do administrador não é absoluta, pois as políticas públicas se submetem a controle de constitucionalidade e legalidade, mormente quando delas não decorrem benefícios aos cidadãos;

CONSIDERANDO, portanto, que a utilização de recursos públicos exige a racionalidade e a eficiência da administração pública no atendimento do interesse público, podendo considerar-se como imoralidade administrativa gastos indiscriminados com festas populares, além de ineficiência da gestão;

CONSIDERANDO que conforme previsão do artigo 11, da Lei nº 8.429/92, a inobservância dos princípios da administração pública constitui ato de improbidade administrativa;

CONSIDERANDO que não se está a realizar uma interferência indevida na atuação do gestor público, mas simplesmente vem-se buscar uma verdadeira proteção ao interesse público primário e ao núcleo fundamental de direitos da pessoa humana, donde se inserem a prestação de serviços de saúde, segurança pública e educação de qualidade, além da percepção de seus vencimentos e a regularização de eventuais débitos previdenciários, no escopo de preservar para o cidadão sua integridade física, psicológica, familiar, social, etc;

Os Órgãos Ministeriais abaixo firmados, diante das razões acima expostas, de modo a atender aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, economicidade e interesse público,

RECOMENDAM ao Prefeito do Município de Fortaleza que se ABSTENHA de executar despesas referente a patrocínios de clubes de futebol da capital até o final do exercício financeiro de 2020, considerando as consequências decorrentes da pandemia do novo Coronavírus com relação à economia.

Na forma do artigo 27, parágrafo único, inciso IV da Lei nº 8.625/93, REQUISITA que, no prazo de 10 (dez) dias úteis e sempre por comunicação via meio eletrônico (cópia digital) ao e-mail da secretariasp@mpce.mp.br:

I - no prazo de 10 (dez) dias, seja encaminhada a esta Especializada resposta sobre a aceitação e adoção das medidas para cumprimento desta RECOMENDAÇÃO.

II – dê ampla e imediata divulgação da presente Recomendação pelo sítio eletrônico do Município, pelos perfis oficiais em redes sociais e por afixação no átrio da



Ministério Público do Estado do Ceará
Procuradoria Geral de Justiça



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Estado no Ceará

sede administrativa da Prefeitura (neste último caso, somente se ainda houver funcionamento presencial).

Ressalta-se que a inobservância da presente Recomendação poderá, mediante avaliação do Órgão Ministerial, acarretar a adoção de todas as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, pelo Ministério Público, inclusive, o eventual ajuizamento da pertinente Ação Civil Pública com obrigação de fazer e/ou de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa ou outro de outro instrumento pertinente.

Dê-se ciência, ainda, ao CAOCIDADANIA, bem como se providencie publicação da presente RECOMENDAÇÃO.

Remeta-se Cópia da presente Recomendação à 23ª Promotoria de Justiça de Fortaleza via SAJ/MPCE.

Exp. Nec.

Fortaleza, **14 de maio de 2020.**

Ana Cláudia Uchoa de Albuquerque Carneiro
Promotora de Justiça
137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza -
Defesa da Saúde Pública
Assinado por certificação digital

Élder Ximenes Filho
Promotor de Justiça
Coordenador do CAODPP

Eloilson Augusto da Silva Landim
Promotor de Justiça
23ª Promotoria de Justiça de Fortaleza

Eneas Romero de Vasconelos
Promotor de Justiça
Coordenador do CAOCIDADANIA

Isabel Maria Salustiano Arruda Porto
Procuradora de Justiça

Alessander Wilckson Cabral Sales
Procurador da República

Márcio Andrade Torres
Procurador da República