



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
 PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
 ASSESSORIA DO GABINETE - PGE/GAB/ASSESSORIA

PROCESSO:	055.0612.2020.0000726-15
ORIGEM:	FUNDAC
OBJETO:	CONSULTA. DECRETO CONTINGENCIAMENTO DE GASTOS.

PARECER JURÍDICO Nº GAB-PAE-SAM-037-2020

PARECER Nº GAB-PAE-SAM-037-2020

CONSULTA. FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - FUNDAC.

Decreto estadual n. 19.551/2020. Medidas para a gestão das despesas e controle dos gastos de custeio e de pessoal para enfrentamento da pandemia da COVID-19. **Medidas restritivas que são afastadas expressamente quando se tratar das ações de prevenção, controle e tratamento da COVID-19.**

Atendimento socioeducativo em ambiente fechado. Atividade que encontra enquadramento como essencial, no conceito trazido no caput do art. 3º do Decreto federal nº 10.282/2020, que regulamenta o §8º do art. 3º da Lei federal nº 13.979/2020.

Recomendada alteração do Decreto nº 19.551/2020 e Decreto nº 19.586/2020

Trata-se de ofício encaminhado ao Procurador Geral do Estado pela Diretora Geral da Fundação da Criança e do Adolescente – FUNDAC, no bojo do qual solicita o reexame das conclusões trazidas no parecer 003955/2019 (processo PGE2018332340, PGE-NET 2018.02.004796), acerca do reconhecimento do caráter essencial da atividade de atendimento socioeducativo em ambiente fechado.

O referido parecer foi emitido em razão de solicitação da FUNDAC, dirigida ao Governador do Estado, no sentido de que as atividades exercidas pela fundação fossem enquadradas como serviço essencial, para que pudessem ser alcançadas pela exceção então prevista no §1º do art. 2º do Decreto nº 16.417, de 16 de novembro de 2015, que dispunha sobre medidas para a gestão de despesas e controle dos gastos de custeio e de pessoal no âmbito do Poder Executivo Estadual.

O referido decreto trazia, em seu art. 2º, medidas de contingenciamento de gastos, tais como a suspensão de despesas decorrentes do aditamento de objeto dos contratos de prestação de serviços e de aquisição de bens

do qual decorresse o acréscimo de despesa.

A exceção às restrições vinha disposta no §1º, nos seguintes termos:

Art. 2º - Ficam suspensas as despesas públicas decorrentes das seguintes atividades:

.....

§ 1º - As disposições contidas neste artigo não se aplicam aos serviços públicos essenciais das áreas de saúde, segurança pública e educação e demais serviços voltados diretamente para o atendimento à população, condicionando-se, entretanto, a prática de tais atos à existência de disponibilidade orçamentária e à manifestação prévia da SAEB e da SEFAZ.

A matéria veio a exame da Procuradoria Geral do Estado, que se manifestou, à época, pela necessidade de priorização das atividades da FUNDAC nos instrumentos orçamentários, haja vista que, a rigor, não haveria fundamento legal para enquadrar a atividade socioeducativa como serviço essencial.

Extraí-se, ainda, do Parecer 3955/2019, que a consulta então formulada pela entidade tinha por objetivo a obtenção de prioridade no repasse de recursos e tramitação de processos da FUNDAC no âmbito da administração estadual.

Em nova provocação a esta Procuradoria, reitera a FUNDAC a solicitação de que lhe seja reconhecido o caráter de essencialidade, desta vez face à superveniência da pandemia da COVID-19, bem assim da declaração da Situação de Emergência em todo o território baiano, com o Decreto n. 19.549, de 18 de março de 2020, ratificado pelo Decreto n. 19.586, de 28 de março de 2020, e do Decreto nº 19.551, de 20 de março de 2020, que trata de medidas de contenção de gastos na Administração Pública.

É o quanto basta relatar. Passo ao exame.

Do quanto extraído da solicitação inicial da FUNDAC, bem assim do novo ofício que inaugura o presente expediente, verifica-se que a entidade tenta ver reconhecida, para fins primordialmente de consecução de recursos para a execução de suas atividades, o seu caráter de serviço ou atividade pública essencial.

Isto em face das medidas de contingenciamento de despesas estabelecidas no Decreto nº 16.417, de 16 de novembro de 2015, vigentes até o advento do Decreto nº 19.551, de 20 de março de 2020, este último igualmente relacionado a medidas para restrição de gastos, e trazendo, desta vez, a priorização de gastos para o enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus.

Por primeiro aspecto a ser pontuado, verifica-se que enquanto vigorarem as medidas restritivas em razão da situação de emergência sanitária, a exceção às medidas restritivas de despesas não se dirige mais a determinadas áreas consideradas essenciais para o fim específico de melhoria do gasto público, como outrora

previu o Decreto 16.417/2015, atualmente revogado. Não. O parâmetro ora vigente diz respeito às ações de combate à COVID-19 e consta inicialmente no parágrafo único do art. 2º:

Decreto n. 19.551/2020.

Art. 2º - Ficam suspensas as despesas públicas decorrentes das seguintes atividades:

I - prorrogação e celebração de novos contratos que impliquem em acréscimo de despesa;

II - aquisição de imóveis e de veículos;

III - aquisição de móveis, equipamentos e outros materiais permanentes;

IV - contratação de cursos, seminários, congressos, simpósios e outras formas de capacitação e treinamento de servidores públicos, inclusive instrutoria interna, que demandem o pagamento de inscrição, aquisição de passagem aérea, nacional e internacional, concessão de diárias e verba de deslocamento.

Parágrafo único - As disposições contidas neste artigo não se aplicam às compras e contratações relacionadas às ações de prevenção, controle e tratamento do COVID-19.

Nada obstante, há ainda medida de concentração de esforços e de recursos nas ações de prevenção, controle e contenção da pandemia nas atividades de “segurança pública, saúde, proteção e defesa civil, fiscalização e arrecadação”, com a autorização da execução do objeto de contratos em curso em qualquer órgão da administração pública direta e indireta (art. 3º).

E, ainda, a diretriz geral trazida no Decreto nº 19.586/2020 que, em seu art. 2º autoriza “a mobilização de todos os órgãos estaduais, no âmbito das suas competências, para envidar esforços no intuito de apoiar as ações de resposta ao desastre, reabilitação do cenário e reconstrução”.

O art. 3º deste mesmo decreto, que ratifica a declaração da Situação de Emergência já declarada no Decreto nº 19.549/2020, estabelece como áreas essenciais, para este fim, “as atividades relacionadas a segurança pública, saúde, proteção e defesa civil, fiscalização e arrecadação”.

Assim, muito embora se verifique que há restrições de contenção de gastos que não se aplicam às despesas relativas ao enfrentamento à COVID em todos os órgãos e entidades da Administração Pública exerçam ou não atividades consideradas essenciais para as ações emergenciais de combate à pandemia, é de se reconhecer, indubitavelmente, a prioridade de esforços estabelecida para as áreas essenciais descritas nos referidos decretos.

Na definição de área essencial, especificamente no que toca ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, determinou, ao lado das medidas indicadas em seu art. 3º (e.g. isolamento, quarentena, determinação de realização compulsória de exames médicos), o necessário resguardo do exercício de

serviços públicos e atividades essenciais, a serem definidas em decreto.

Na regulamentação de tal dispositivo, o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, conceituou como serviços públicos e atividades essenciais “aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”, elencando, dentre aquelas trazidas em rol exemplificativo, as “atividades de segurança pública e privada, incluídas a vigilância, a guarda e a custódia de presos”¹.

Neste ponto, destaque-se que a inclusão da atividade de vigilância, guarda e custódia de presos como atividade de segurança pública, num conceito mais alargado, já encontrava previsão na Lei Federal n. 13.675, de 11 de junho de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública – Susp, ao elencar os órgãos do sistema penitenciário como integrante do referido sistema.

Mais recentemente o conceito restou consolidado no texto da Constituição Federal, com o advento da Emenda Constitucional nº104, de 04 de dezembro de 2019, que passou a elencar a denominada polícia penal dentre os órgãos que integram a segurança pública.

No tocante aos agentes socioeducativos, muito embora não haja amparo para enquadrá-los diretamente na atividade de segurança pública, é mister reconhecer a proximidade entre esta atividade e aquela exercida pelos agentes penitenciárias, no tocante à necessidade de vigilância, guarda e custódia de pessoas, no caso, de adolescentes e jovens aos quais tenha sido imposta, preventiva ou definitivamente, medida socioeducativa a ser cumprida, ainda que parcialmente, em ambiente fechado, em razão com cometimento de ato infracional, nos termos da Lei nº 8.069/1990.

Sob a perspectiva que ora se analisa a atividade socioeducativa, evidencia-se, ainda, a proximidade entre essas atividades igualmente quando se verifica que a sua suspensão ou interrupção pode colocar em risco a segurança da população, sendo possível entender alcançada pela essencialidade conceituada no Decreto federal nº 10.282/2020, minimamente, a atividade socioeducativa exercida em ambiente fechado.

Pelas mesmas razões, da leitura do art. 3º do Decreto estadual nº 19.586/2020 é possível enquadrar a atividade socioeducativa exercida em ambiente fechado como relacionada à segurança pública, notadamente para os fins da legislação que ora se analisa, voltada que está para ações de combate à emergência sanitária em curso.

Registre-se que a alta suscetibilidade ao contágio pelo novo Coronavírus em ambientes que abrigam grande número de pessoas em espaços reduzidos, condição comumente existente em presídios e em unidades que abrigam adolescentes no cumprimento de medidas socioeducativas, ensejou a expedição, pelo Conselho Nacional de Justiça, da Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020, voltada aos Tribunais e magistrados para adoção de medidas preventivas à disseminação da COVID-19, dentre as quais estão a aplicação preferencial de medidas socioeducativas em meio aberto e a revisão das decisões que determinaram a internação provisória, notadamente em relação às situações de maior vulnerabilidade que indica².

No mesmo sentido, as medidas adotadas pelo Estado da Bahia têm por finalidade e se concentram nas ações urgentes de prevenção e combate à pandemia, inclusive no tocante aos seus reflexos sociais e econômicos, razão pela qual foram definidas diretrizes para a otimização do gasto público em momento crítico, a fim tornar viável a conjugação de esforços de todos os órgãos e entidades da Administração Pública no propósito de enfrentamento à emergência sanitária.

Assim, ainda que não haja previsão expressa da atividade socioeducativa no Decreto nº 19.586/2020 como atividade essencial, encontra-se abrangida, para os fins da Situação de Emergência sanitária, no conceito de atividade essencial, na esteira do conceito trazido do Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020.

Recomenda-se, no entanto, a bem da clareza, que se passe a prever expressamente a atividade socioeducativa em ambiente interno da FUNDAC como atividade essencial para o fim das medidas de combate à COVID-19, mediante a inclusão expressa da atividade socioeducativa no art. 3º do Decreto nº 19.586/2020 e no §1º do art. 3º do Decreto nº 19.551/2020.

Finalmente, cabe registrar que independentemente da categorização da atividade socioeducativa em ambiente fechado, para os fins de enfrentamento à pandemia, como atividade ou serviço essencial, é preciso ter claro que as despesas necessárias às medidas de enfrentamento à pandemia **em ambiente de alto risco de contágio** não estão sujeitas às restrições do art. 2º do Decreto nº 19.551/2020, em razão da exceção trazida no parágrafo único deste mesmo artigo, e que a necessidade de priorização das atividades finalísticas e internas da FUNDAC frente a outros órgãos e unidades que não estejam envolvidos diretamente nas ações de combate à COVID-19 deve ser realizada e efetivada pela Administração Pública como medida fundamental de enfrentamento à pandemia, coerentemente com todas as diretrizes traçadas para tanto.

Feitas estas considerações, cabe concluir a respeito da consulta formulada:

I - é de rigor, a bem do atendimento das finalidades almejadas pelo esforço concentrado que ora se faz na Administração Pública para enfrentamento à COVID-19, que a atividade socioeducativa em ambiente fechado exercida pela FUNDAC seja considerada, enquanto perdurar a Situação de Emergência em saúde, como atividade essencial e relacionada à segurança pública, para os fins do Decreto nº 19.551/2020 e do Decreto nº 19.586/2020;

II – ante o exposto no item I, e a bem da clareza, recomenda-se a inclusão expressa da atividade socioeducativa no art. 3º do Decreto nº 19.586/2020 e no §1º do art. 3º do Decreto nº 19.551/2020;

III – independentemente da previsão expressa da atividade socioeducativa como essencial para os fins da Situação de Emergência sanitária, persiste a obrigação trazida no art. 2º do Decreto nº 19.586/2020, como medida essencial de enfrentamento à pandemia **em ambiente de alto risco de contágio de pessoas custodiadas pelo Estado**, que as demandas apresentadas pela FUNDAC para a execução de ações de prevenção e combate à COVID-19 sejam tratadas como situação excepcional e prioritária pela SAEB e SEFAZ, na análise que lhes incumbe, nos termos do quanto previsto no art. 10 do Decreto nº 19.551, de 20 de março de 2020.

É o parecer que submeto à consideração superior.

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO, em 06 de abril de 2020.

Sissi Andrade Macedo

Procuradora Assessora Especial

1 - Inciso III do art. 3º.

2 - Dentre outras situações elencadas, destaque-se: adolescentes gestantes, lactantes, mães ou responsáveis por crianças até doze anos ou por pessoas com deficiências, indígenas, adolescentes com deficiência ou que se enquadrem em grupo de risco, adolescentes que estejam internados provisoriamente em unidades socioeducativas com ocupação superior à capacidade, que não disponham de equipe de saúde lotada no estabelecimento, ou internados pela prática de atos infracionais praticados sem violência ou grave ameaça.



Documento assinado eletronicamente por **Sissi Andrade Macedo, Procurador Assessor Especial**, em 06/04/2020, às 18:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do [Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://seibahia.ba.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **00017532518** e o código CRC **501B4487**.

Referência: Processo nº 055.0612.2020.0000726-15

SEI nº 00017532518

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: A2NTMYNDYZ

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Matheus de Alencar Palha da Silva
Remetente - Assinado em 16/12/2022



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: A2NTMYNDYZ