

Brasília, 12 de Maio de 2020

Senhor Presidente da República,

1. Temos a honra de submeter a sua consideração a presente proposta de medida provisória, que tem por objetivo dispor sobre a responsabilização de agentes públicos pelas suas ações ou omissões em atos relacionados com a pandemia da Covid-19, de forma a salvaguardar os atos praticados de boa fé e garantir que as sanções civis e administrativas recaiam somente sobre aqueles praticados com dolo ou erro grosseiro.

2. Para isso, a proposta delimita seu alcance aos atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de: i) enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19; e ii) combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da COVID-19 (art. 1º).

3. O cerne da proposta é que o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica, necessariamente, responsabilização do agente público. É preciso que o ato tenha sido praticado com erro grosseiro ou dolo. Além disso, no caso de decisões baseadas em opiniões técnicas, o decisor só pode ser responsabilizado caso tenha elementos para aferir o dolo ou o erro grave ou caso haja conluio entre os agentes (§§ 1º e 2º do art. 1º).

4. Para garantir a correta interpretação da regra, a proposta define o erro grosseiro como sendo o erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia (art. 2º). Além disso, são fixados parâmetros que devem ser observados na aferição da ocorrência desse erro, quais sejam: i) os obstáculos e as dificuldades reais do agente público; ii) a complexidade da matéria e das atribuições exercidas; iii) a circunstância de incompletude de informações na situação de urgência ou emergência; iv) as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação ou omissão do agente público; e v) o contexto de incerteza acerca das medidas mais adequadas para enfrentamento da pandemia e de suas consequências, inclusive econômicas (art. 3º).

5. Note-se que, apesar das recentes alterações, em 2018, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) e da sua pronta regulamentação (Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019) representarem importantes aparatos de proteção para uma atuação responsável e independente do agente público, o estado de calamidade que se vive no momento e condições nas quais o processo decisório se desenvolve demonstram que as regras referidas são insuficientes. Em apertada síntese, as razões que justificam a urgência e a relevância da medida são apresentadas a seguir.

6. O agente público, hoje, para salvaguardar vidas e combater os efeitos econômicos e fiscais da população brasileira se vê diante de medidas que terão impactos fiscais extraordinários para as futuras gerações, de compra de equipamentos por preços que, em situação normal, não se

julgaria ideal, de flexibilizações na interpretação de regras orçamentárias que antes pareciam indiscutíveis, dentre outras. Em suma, hoje, o gestor se vê diante de vários choques negativos estruturais simultâneos, da dificuldade de previsibilidade de cenários e de situações que lhe demandam decisões contrárias a parâmetros antes conhecidos.

7. Dessa forma, não é possível que a mesma legislação – pensada e desenvolvida para situações ordinárias de épocas regulares – seja suficiente para atender às inúmeras peculiaridades de uma crise com a proporção da atual.

8. Portanto, para que os gestores possam continuar guiados apenas por dois objetivos – salvar vidas e evitar um colapso econômico do País –, é necessário que tenham um altíssimo grau de segurança jurídica. É preciso que suas decisões mais impactantes, tomadas de boa-fé e voltadas para esses objetivos, sejam livres das amarras futuras de processos de responsabilização. É preciso que o gestor saiba que, especialmente nessa situação, não deve temer que suas ações sejam confundidas com as práticas ilegais daqueles que eventualmente se aproveitarem do momento para corromper.

9. Essa proteção especial que se busca, portanto, também robustece o combate às ilegalidades e improbidades, já que ajuda a esclarecer em qual terreno cada decisão se encontra: caso eventual conduta tomada pelo gestor, em instante de premente urgência, não atinja os objetivos pretendidos, a eventual punição só correrá caso se tenha tomado tal decisão de forma dolosa ou com um grau elevado de negligência, imprudência ou imperícia.

10. Destacar essa proteção em lei específica vai permitir que o julgamento posterior de responsabilizações seja especialmente orientado pelo contexto atual. Não haverá margem de dúvidas, do ponto de vista legal, sobre os limites que ora se estabelecem. Não haverá ação do tempo que permita a supressão das particularidades da crise que se vive. A imposição normativa será um esquadro permanente a guiar os julgadores dos atos que se praticarem no combate aos efeitos econômicos, sociais e de saúde pública decorrentes da pandemia da Covid-19.

11. Por fim, a urgência para edição da anexa proposta de Medida Provisória decorre do momento pelo qual passa o País, em que a situação de risco à saúde pública decorrente do novo Coronavírus (Covid-19), classificado como pandemia, tem gerado medidas extremas de controle sanitário e provocado impactos severos na economia nacional. Tal cenário exige intervenções imediatas nos mais diversos campos de atuação estatal, cabendo, assim, salvaguardar a necessária autonomia decisória dos agentes públicos.

12. Portanto, Senhor Presidente, faz-se necessária a edição da anexa proposta de Medida Provisória, que liberará os bons gestores de amarras – ainda que simbólicas ou imaginadas – e permitirá que o País caminhe mais rápido, e com menos vidas perdidas, para longe dessa crise.

Respeitosamente,

PAULO ROBERTO NUNES GUEDES
JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO