



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo

Unidade Central de Controle Interno - UCCI

004575
24-03-2021
Shobradão

OF. UCCI N° 040/2021

Afonso Cláudio, 24 de março de 2021.

Exmo. Senhor Prefeito,

Foi publicado no **Diário Oficial de Contas**, na presente data, a Decisão 00676/2021-3, em caráter de urgência, proferida pelo relator conselheiro Marco Antônio da Silva, em sessão plenária do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), em relação aos Decretos Municipais em desacordo com o Estadual 4838-R. Seguem as determinações:

3.1.1 Com base no disposto no art. 1º, Inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), ao Chefe do Executivo dos seguintes municípios que, no prazo máximo de 24 horas, elaborem e publiquem ato normativo a fim de que se cumpra o disposto nos artigos 1º, § 4º, e 12 do Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, com fundamento no art. 135, IV, e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Municípios (28): Apiacá, Baixo Guandu, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Brejetuba, Cachoeiro de Itapemirim, Governador Lindenberg, Guarapari, Iconha, Irupi, Itapemirim, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, Joao Neiva, Marataízes, Marechal Floriano, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Pedro Canário, Pinheiros, Rio Novo do Sul, Santa Maria de Jetiba, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Venda Nova do Imigrante e Vila Valério.

3.1.2 Com base no disposto no art. 1º, Inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), ao Chefe do Poder Executivo dos seguintes municípios que, no prazo máximo de 24 horas, **revoguem e/ou alterem o ato publicado** em desconformidade com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, publicando novo ato, dentro do mesmo prazo, em conformidade com o referido Decreto, a fim de que se cumpra o disposto no artigo 1º, §§ 1º, 2º e 4º do Decreto Estadual 4838-R/2021, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, com fundamento no art. 135, IV e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Municípios (10): Afonso Cláudio, Cariacica, Conceição do Castelo, Ibiraçu, Iúna, Linhares, Santa Leopoldina, São Gabriel da Palha, Vila Pavão e Vila Velha.

3.1.3 Com base no disposto no art. 329º, §7º, do Regimento Interno do TCEES, aos Chefes do Poder Executivo Municipal dos **78 municípios** que **registrem as ações de fiscalização** realizadas para dar cumprimento às medidas restritivas necessárias à contenção do avanço da pandemia, em

Assuma A. B. Wolfson

Shobradão



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo

Unidade Central de Controle Interno - UCCI

conformidade com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, contendo, **no mínimo, relatório da ações de fiscalização assinados pelas equipes designadas** para essa tarefa, com **registros fotográficos e/ou documentais**, entre outros que julgarem adequados para a comprovação da efetiva fiscalização.

Em especial, se tratando do município de Afonso Cláudio ocorreram:

Afonso Claudio

A Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, por meio do Decreto 272/2021 de 17 de março de 2021 (que alterou Decreto 265/2021), estabeleceu no artigo 1º a adoção de medidas excepcionais para o enfrentamento da emergência de saúde pública considerando as medidas impostas pelos Decretos e Portarias editadas pelo Governo Produzido em fase anterior ao julgamento do Estado do Espírito Santo e pela Secretaria Estadual de Saúde, conforme a classificação de risco imposta ao município.

Foram percebidas as seguintes desconformidades no Decreto municipal contrariando o Decreto estadual:

Art. 7º O funcionamento dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas deve seguir os seguintes critérios:

II - Permissão de funcionamento de forma presencial, apenas entre 11h e 14h, de **restaurantes e lanchonetes** que não possuam atividades de bar, com disposição de mesas respeitando o distanciamento mínimo de 2m (dois metros) e, fora desse horário, apenas no formato delivery com portas fechadas sem atendimento presencial, vedada sempre a comercialização e consumo de bebida alcoólica.

Art. 14 Permissão do funcionamento dos **salões de beleza**, estando obrigatório o prévio agendamento de horário individual, vedada a permanência de mais de um cliente por profissional dentro do estabelecimento, respeitando os limites de distanciamento. Recomenda-se ainda, a retirada de cadeiras extras do interior do estabelecimento.

Art. 16 Permissão de funcionamento do **comércio ambulante**, vedada a comercialização e consumo de bebida alcoólica, bem como, a permanência de clientes ao seu redor.

Cientes que já na data 19 de março de 2021, foi expedido o Decreto Municipal nº. 275, revogando o Decreto nº. 265, de 14 de março de 2021 e o Decreto nº. 272, de 17 de março de 2021, determinando o estrito cumprimento do Decreto nº 4838-R do Estado do Espírito Santo. Entretanto analisando a decisão verificamos:

"4838-R Art. 1º(...) § 4º Caberá aos Municípios a implementação de medidas qualificadas veiculadas neste Decreto, com o apoio do Estado, que atuará em caráter subsidiário. (g.n).

(...)

Leandro A. B. Wolff

Shirley Brada



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo

Unidade Central de Controle Interno - UCCI

Portanto, observa-se que o Decreto se aplica a todos os municípios, **cabendo a esses a implementação das medidas restritivas** nele contidas. Além disso, o artigo 12 do mesmo Decreto dispõe, dentre outras medidas, que os municípios deverão **expedir determinações a respeito do isolamento social**:

Art. 12. Os Municípios deverão proceder a orientação/conscientização para o isolamento social e distanciamento social (DISK Aglomeração), efetuar a abordagem às pessoas, proceder a comunicação social, por meio de rádio, carros de som e outros, monitorar casos suspeitos e infectados, e expedir determinações a respeito do isolamento social com intervenção local. (g.n).

Pelo exposto, entende-se que o Decreto não deixou espaço para inação por parte dos municípios, cabendo a eles **a obrigação de publicar ato que garanta o cumprimento das medidas restritivas** contidas no Decreto Estadual, com o objetivo de preservar vidas (...).

"2.1.4 Efeitos

No período considerado mais crítico da pandemia, caso os municípios não cooperem no sentido **expedir atos normativos próprios contendo medidas restritivas para o seu território**, controlando aglomerações e outras atividades capazes de aumentar a taxa de transmissão do vírus, corre-se o risco de comprometer totalmente os sistemas público e privado de saúde de todo o estado, aumentando ainda mais o número de mortes causadas pela Covid-19."

Dessa forma, segue por anexo no e-mail o Relatório Técnico sobre Análise da Conformidade dos Decretos Municipais ao Estadual e o Voto do Conselheiro na íntegra, para análise e sugerimos a complementação do Decreto n°. 275/2021, explicitando medidas restritivas.

Valemo-nos desta oportunidade para reiterar nossos protestos de estima e consideração.


MAYARA MOREIRA CAMPOS S. BRANDÃO
Controladora Interna Municipal em Exercício


LORENA A. BARBOSA WOLFGRAMM SOBREIRO
Auditora Pública Interna

DA: UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

AO: DD. PREFEITO MUNICIPAL
Exmo. Sr. Luciano Roncetti Pimenta



Decisão 00676/2021-3 - Plenário

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 00414/2021-2

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Acompanhamento

UGs: ES - Governo do Estado do Espírito Santo, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Água Doce do Norte, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Águia Branca, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Alegre, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Alto Rio Novo, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Anchieta, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Aracruz, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Baixo Guandu, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Barra de São Francisco, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Bom Jesus do Norte, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Cachoeiro de Itapemirim, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Colatina, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Conceição da Barra, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Ecoporanga, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Governador Lindenberg, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Guaçuí, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Guarapari, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Irupi, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Itaguaçu, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Itapemirim, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Jaguaré, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Jerônimo Monteiro, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Linhares, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Mantenópolis, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Marechal Floriano, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Marilândia, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Muniz Freire, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Muqui, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Pancas, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Piúma, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Ponto Belo, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Presidente Kennedy, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Rio Novo do Sul, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Santa Leopoldina, FMS - Fundo Municipal de Saúde de São Gabriel da Palha, FMS - Fundo Municipal de Saúde de São Roque do Canaã, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Serra, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vargem Alta, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Venda Nova do Imigrante, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vila Pavão, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vila Valério, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vila Velha, FMS - VITORIA - Fundo Municipal de Saúde de Vitória, FMS Ibraçu - Fundo Municipal de Saúde de Ibraçu, FMS/SDN - Fundo Municipal de Saúde de São Domingos do Norte, FMS_SJC - Fundo Municipal de Saúde de São José do Calçado, FMSA - Fundo Municipal de Saúde de Apiacá, FMSAC - Fundo Municipal de Saúde de Afonso Cláudio, FMSAC - Fundo Municipal de Saúde de Alfredo Chaves, FMSAV - Fundo Municipal de Saúde de Atilio Vivacqua, FMSB - Fundo Municipal de Saúde de Brejetuba, FMSBE - Fundo Municipal de Saúde de Boa Esperança, FMSC - Fundo Municipal de Saúde de Cariacica, FMSC - Fundo Municipal de Saúde de Castelo, FMSCC - Fundo Municipal de Saúde de Conceição do Castelo, FMSCDM - Fundo Municipal de Saúde de Domingos Martins, FMSCDRP - Fundo Municipal de Saúde de Dolores do Rio Preto, FMSCDSL - Fundo Municipal de Saúde de Divino de São Lourenço, FMSCF - Fundo Municipal de Saúde de Fundão, FMSCI - Fundo Municipal de Saúde de Ibatiba, FMSCI - Fundo Municipal de Saúde de Ibitirama, FMSCI - Fundo Municipal de Saúde de Itarana, FMSCI - Fundo Municipal de Saúde de Iúna, FMSCIC-ES - Fundo Municipal de Saúde de Iconha, FMSCJN - Fundo Municipal de Saúde de João Neiva, FMSCSLT - Fundo Municipal de Saúde de Laranja da Terra, FMSCM - Fundo Municipal de Saúde de Marataízes, FMSCMONT - Fundo Municipal de Saúde de Montanha, FMSCMS-ES - Fundo Municipal de Saúde de Mimoso do Sul, FMSCMUCU - Fundo Municipal de Saúde de Mucurici, FMSCNV - Fundo Municipal de Saúde de Nova Venécia, FMSCP - Fundo Municipal de Saúde de Pinheiros, FMSPC - Fundo Municipal de Saúde de Pedro Canário, FMSCRB - Fundo Municipal de Saúde de Rio Bananal,

FMSS - Fundo Municipal de Saúde de Sooretama, FMSSM - Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, FMSSMJ - Fundo Municipal de Saúde de Santa Maria de Jetibá, FMSST - Fundo Municipal de Saúde de Santa Teresa, SEMSA - Fundo Municipal de Saúde de Viana, SESA - Secretaria de Estado da Saúde

Relator: Marco Antônio da Silva

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –
ACOMPANHAMENTO – DEFERIR CONCESSÃO DE
MEDIDA CAUTELAR – CARÁTER DE URGÊNCIA
DEMONSTRADO – DETERMINAÇÃO DE
OBSERVÂNCIA DAS REGRAS DO DECRETO
ESTADUAL Nº 4838-R – PRAZO DE 24 HORAS –
CIÊNCIA – ENVIO AO NÚCLEO DE CONTROLE
EXTERNO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS SAÚDE – NSAÚDE.**

1. A presença dos requisitos *periculum in mora* e *fumus boni iuris* autoriza a concessão da medida cautelar, em face da preservação da saúde pública, com vistas a manter as medidas restritivas em detrimento do agravamento da situação pandêmica causada pelo Covid-19.

2. Os municípios devem observar as regras dispostas no Decreto Estadual 4838-R, não podendo flexibilizar as determinações nele contidas, adotando medidas que mitiguem ou contrariem as medidas sanitárias adotadas pelo Estado, podendo, entretanto, restringi-las ainda mais, sob pena de se ter fragilizado o objetivo central de preservação do bem maior - a vida.

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA
SILVA:**

Tratam os presentes autos de fiscalização, na modalidade acompanhamento, em que se visa fiscalizar o poder de polícia administrativa dos municípios na tomada de medidas para o combate da propagação do Covid-19, onde se verifica que Área Técnica, por meio do Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Saúde – NSAÚDE, faz proposta de encaminhamento com pedido de concessão de medida cautelar, a fim de

determinados municípios, no prazo máximo de 24 horas, adotem medidas em consonância com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, sob pena de cominação de multa diária em caso de descumprimento.

De início, cabe salientar que a presente fiscalização foi aprovada no Plano Anual de Controle Externo, a ser executado no exercício de 2021, por meio da Decisão Plenária Administrativa nº 1/2021, de 26 de janeiro de 2021.

Ressalta-se que o relatório técnico, em análise (**Relatório de Acompanhamento 00005/2021-7**), é o segundo processo de acompanhamento, destinado especificamente a verificar a compatibilidade dos atos expedidos pelos municípios com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, que estabeleceu, para o período de 14 dias, **medidas extraordinárias de restrição à circulação de pessoas e suspensão de atividades em todo o território do estado, visando evitar maior contaminação e propagação do vírus causador da Covid-19.**

A Área Técnica, nos termos do referido relatório, identificou os achados (A1 - Ausência de publicação de ato normativo para fazer cumprir as medidas restritivas impostas pelo Decreto Estadual 4838-R, e, A2 - Ato normativo municipal em desconformidade com as diretrizes do Decreto Estadual 4838-R), para os quais foram sugeridas determinações em caráter cautelar, tendo em vista a gravidade e a urgência que o caso requer.

Conforme regular distribuição vieram os autos a este magistrado de contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação Colegiado, na forma do art. 29 do Regimento Interno, Resolução TC nº 261/2013.

É o sucinto relatório.

V O T O

Tendo sido autuada a presente fiscalização, noticiando em caráter de urgência, a necessidade de serem adotadas medidas, por parte determinados municípios para enfrentamento da pandemia (Covid-19), faz-se necessária a análise dos atos e fatos, para posterior deliberação do Colegiado, em razão da documentação que lhe deu suporte.

1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Da análise do feito, verifico que a área técnica, faz proposta de encaminhamento com pedido de concessão de medida cautelar, a fim de determinados municípios, no prazo máximo de 24 horas, adotem medidas em consonância com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, em razão do combate à pandemia (Covid-19).

Assim, transcreve-se o posicionamento da área técnica, nos termos da Relatório de Acompanhamento 00005/2021-7, *verbis*.

[...]

2.2.5 Conclusão e proposta de encaminhamento

A publicação, pelos municípios citados no item 2.2.1, de atos normativos flexibilizando as medidas restritivas impostas pelo Decreto Estadual, justamente no momento mais crítico da pandemia, pode frustrar os esforços dos demais entes e da população de frear a propagação da Covid-19, e o resultado dessa ação tende a ser catastrófico, na medida em que pode causar mais mortes em território capixaba.

Portanto, torna-se urgente a adoção de medidas para revogar e/ou alterar os normativos que flexibilizam as medidas restritivas impostas para o atual período, sob pena de aumentar a transmissão do vírus e causar, repita-se, ainda mais mortes.

Desse modo, em razão da urgência que o caso requer e do risco de grave ofensa ao interesse público, em especial, ao direito à vida, justifica-se a imposição de medida cautelar, uma vez atendidos os requisitos previstos no artigo 376, I e II do RITCEES, para DETERMINAR ao chefe do Poder Executivo Municipal dos municípios citados no item 2.2.1 que, no prazo máximo de 24 horas, revoguem e/ou alterem o ato publicado em desconformidade com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, publicando novo ato, dentro do mesmo prazo, em conformidade com o referido Decreto, a fim de que se cumpra o disposto no artigo 1º, §§ 1º, 2º e 4º do Decreto Estadual 4838-R/2021, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, com fundamento no art. 135, IV e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

3 CONCLUSÃO E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

O presente processo de fiscalização tem por objetivo acompanhar se os municípios capixabas estão exercendo seu poder de polícia administrativa para evitar e desfazer aglomerações segundo as normas sanitárias vigentes no período da pandemia causada pelo novo coronavírus.

Este segundo relatório de acompanhamento teve o objetivo específico de analisar se os municípios publicaram atos normativos para atender as diretrizes contidas no Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, que estabeleceu, pelo prazo de 14 dias, medidas extraordinárias de restrição à circulação de pessoas e suspensão de atividades em todo o território do estado, visando evitar a contaminação e a propagação do novo coronavírus causador da Covid-19.

Para cumprir o objetivo proposto foi definida a seguinte questão de fiscalização: Q1 – Os municípios publicaram decretos ou outro ato normativo específico em conformidade com as medidas de restrição estabelecidas pelo decreto estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, em razão da pandemia causada pelo coronavírus?

Após as análises, foram encontrados os seguintes achados:

A1 - Ausência de publicação de ato normativo para fazer cumprir as medidas restritivas estabelecidas pelo Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus e

A2 - Ato normativo municipal em desconformidade com as diretrizes do Decreto Estadual

4838-R, de 17 de março de 2021.

Ante o exposto, e, presentes os pressupostos autorizadores para a concessão de medida cautelar, constantes no artigo 124 da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), sugere-se ao Plenário deste Tribunal de Contas:

3.1 DETERMINAR, em caráter cautelar:

3.1.1 Com base no disposto no art. 1º, Inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), ao Chefe do Executivo dos seguintes municípios que, no prazo máximo de 24 horas, elaborem e publiquem ato normativo a fim de que se cumpra o disposto nos artigos 1º, § 4º, e 12 do Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, com fundamento no art. 135, IV, e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Municípios (28): Apiacá, Baixo Guandu, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Brejetuba, Cachoeiro de Itapemirim, Governador Lindenberg, Guarapari, Iconha, Irupi, Itapemirim, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, Joao Neiva, Marataízes, Marechal Floriano, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Pedro Canário, Pinheiros, Rio Novo do Sul, Santa Maria de Jetibá, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Venda Nova do Imigrante e Vila Valério.

3.1.2 Com base no disposto no art. 1º, Inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), ao Chefe do Poder Executivo dos seguintes municípios que, no prazo máximo de 24 horas, revoguem e/ou alterem o ato publicado em desconformidade com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, publicando novo ato, dentro do mesmo prazo, em conformidade com o referido Decreto, a fim de que se cumpra o disposto no artigo 1º, §§ 1º, 2º e 4º do Decreto Estadual 4838-R/2021, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, com fundamento no art. 135, IV e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Municípios (10): Afonso Cláudio, Cariacica, Conceição do Castelo, Ibiraçu, Iúna, Linhares, Santa Leopoldina, São Gabriel da Palha, Vila Pavão e Vila Velha.

3.1.3 Com base no disposto no art. 329º, §7º, do Regimento Interno do TCEES, aos Chefes do Poder Executivo Municipal dos 78 municípios que registrem as ações de fiscalização realizadas para dar cumprimento às medidas restritivas necessárias à contenção do avanço da pandemia, em conformidade com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, contendo, no mínimo, relatório da ações de fiscalização assinados pelas equipes designadas para essa tarefa, com registros fotográficos e/ou documentais, entre outros que julgarem adequados para a comprovação da efetiva fiscalização. – g.n.

Assim, passa-se à análise da proposta de encaminhamento, feito pela área técnica, analisando os requisitos legais para a concessão da medida de urgência que o caso requer.

2. DO CABIMENTO DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO:

No que se refere, ao processo de fiscalização, no âmbito do Tribunal de Contas, a Lei Orgânica do TCEES (Lei Complementar Estadual 621/2012) dispõe em seu art. 91 que ao Tribunal compete realizar inspeções e auditorias, ou outro procedimento de fiscalização, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e ambiental nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos.

Assim, o Relatório de Acompanhamento 00005/2021-7, tem por base o Decreto Estadual 4838-R, editado em 17 de março de 2021, em que o Governo do Estado do Espírito Santo, estabelecendo medidas extraordinárias de restrição à circulação de pessoas e suspensão de atividades em todo o território do estado, visando evitar a contaminação e a propagação do novo coronavírus, possibilitando a continuidade do atendimento médico a todos cidadãos, **com vista a verificar a compatibilidade dos atos normativos municipais publicados para dar cumprimento ao decreto estadual**, a fim de garantir a eficácia e a efetividade das medidas restritivas destinadas a conter a propagação da doença que já matou cerca de sete mil pessoas no território estadual.

Deste modo, é o presente instrumento de fiscalização meio cabível e necessário no âmbito desta Corte de Contas, para produzir e alcançar os fins que se vislumbra na norma de regência supracitada.

3. DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR:

Acerca do tema cautelar, a Lei Complementar Estadual nº 621/2012, em seus artigos 108 e 124 estabelecem a competência para concessão de medidas cautelares pelo Tribunal de Contas, *verbis*:

[...]

Art. 108. **O Tribunal poderá suspender, de ofício ou a pedido, inclusive em caráter cautelar**, o procedimento licitatório, caso sejam constatadas irregularidades ou ilegalidades, observando-se, no que couber, o disposto nos artigos 100 e 101 e no Título V desta Lei Complementar.

(...)

Art. 124. No início ou no curso de qualquer processo, **havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal de Contas poderá**, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, **determinar medidas cautelares**.

Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser **determinadas por decisão do Relator, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal de Contas na primeira sessão subsequente, sob pena de perda da eficácia, nos termos do Regimento Interno**. – g. n.

Neste sentido, quanto à concessão de medidas cautelares pelos Tribunais de Contas, o Excelso Pretório já pacificou o entendimento quanto à competência dos Tribunais de Contas para concessão de medidas cautelares, vez que se mostra atividade intrínseca à consecução da competência constitucionalmente estabelecida aos Tribunais de Contas, vejamos:

[...]

CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOUTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQUENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA. DELIBERAÇÃO DO TCU, QUE, AO DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, JUSTIFICOU, EXTENSAMENTE, A OUTORGA DESSE PROVIMENTO DE URGÊNCIA. PREOCUPAÇÃO DA CORTE DE CONTAS EM ATENDER, COM TAL CONDUTA, A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL PERTINENTE À NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES ESTATAIS. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO EM CUJO ÂMBITO TERIAM SIDO OBSERVADAS AS GARANTIAS INERENTES À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO “DUE PROCESS OF LAW”. DELIBERAÇÃO FINAL DO TCU QUE SE LIMITOU A DETERMINAR, AO DIRETOR-PRESIDENTE DA CODEBA (SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA), A INVALIDAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E DO CONTRATO CELEBRADO COM A EMPRESA A QUEM SE ADJUDICOU O OBJETO DA LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 71, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO. APARENTE OBSERVÂNCIA, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NO CASO EM EXAME, DO PRECEDENTE QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRMOU A RESPEITO DO SENTIDO E DO ALCANCE DESSE PRECEITO CONSTITUCIONAL (MS 23.550/DF, REL. P/ ACÓRDÃO O MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE). INVIABILIDADE DA CONCESSÃO, NO CASO, DA MEDIDA LIMINAR PRETENDIDA, EIS QUE NÃO ATENDIDOS, CUMULATIVAMENTE, OS PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DE SEU DEFERIMENTO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida cautelar, impetrado contra deliberação, que, emanada do E. Tribunal de Contas da União (Processo TC-008.538/2006-0) acha-se consubstanciada em acórdão assim ementado (fls. 35/36 EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA) – g.n.

Os pressupostos de concessão da cautelar são aqueles dispostos no artigo 376, I e II do RITCEES, aprovado pela Resolução TC 261/13:

Art. 376. No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:

I - fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; e

II - risco de ineficácia da decisão de mérito. – g.n.

O inciso I trata, pois, do *fumus boni iuris*, comumente denominado pela doutrina de fumaça do bom direito, definido como sendo o juízo de probabilidade de existência do direito, sendo esse é o entendimento de Marinoni e Arenhart:

Para obter a tutela cautelar, **o autor deve convencer o juiz de que a tutela do direito provavelmente lhe será concedida. A admissão de uma convicção de verossimilhança, como suficiente à concessão da tutela cautelar, decorre do perigo de dano e da consequente situação de urgência, a impor solução e tutela jurisdicional imediatas.**

A tutela cautelar é incompatível com o aprofundamento do contraditório e da convicção judicial, uma vez que estes demandam porção de tempo que impede a concessão da tutela de modo urgente. – g.n.

Já o inciso II trata do *periculum in mora*, definido pela doutrina como a irreversibilidade da situação em face da futura resolução de mérito., sendo esse o entendimento de Alexandre Freitas Câmara:

Como dito anteriormente, o fumus boni iuris não é requisito suficiente para a concessão da medida cautelar. Outro requisito é exigido, e a ele se dá, tradicionalmente, o nome de periculum in mora (ou seja, perigo na demora). Isto porque, como sabido, a tutela jurisdicional cautelar é modalidade de tutela de urgência, destinada a proteger a efetividade de um futuro provimento jurisdicional, que está diante da iminência de não alcançar os resultados práticos dele esperados. E esta situação de perigo iminente que recebe o nome de *periculum in mora*, sendo sua presença necessária para que a tutela cautelar possa ser prestada pelo Estado-Juiz. (...) Assim sendo, toda vez que houver fundado receio de que a efetividade de um processo venha a sofrer dano irreparável, ou de difícil reparação, em razão do tempo necessário para que possa ser entregue a tutela jurisdicional nele buscada, estará presente o requisito do periculum in mora, exigido para a concessão da tutela jurisdicional cautelar. – g.n.

Assim, os requisitos que autorizam a concessão da medida de cautelar são denominados pela doutrina como ***fumus boni iuris***, medidas estas reconhecidas como de urgência pelo Novo Código de Processo Civil, que é a plausibilidade do direito substancial invocado por quem pretende a medida, e, o ***periculum in mora***, onde se deve observar um dano potencial, um risco que decorre da delonga do processo, sob pena de se tornar inútil o provimento final do interesse demonstrado pela parte interessada.

A análise do *periculum in mora* em sede cautelar não se reveste na certeza jurídica, situação que se verifica na decisão de mérito, de outro modo, o momento processual atual se traduz na necessidade de se averiguar, em cognição sumária, se a situação objetivamente concreta, trazida nos autos, enseja a necessidade de ser acobertada pela proteção do bem jurídico ameaçado em face do dano iminente.

Para tanto, reveste-se como condição *sine qua non* para acolhimento da pretensão aduzida que a **relevância dos motivos alegados configure grave lesão à ordem pública e ao interesse público indisponível, fazendo emergir a necessidade de proteção jurídica ao direito tutelado – no caso a vida – sob pena de que o decurso do tempo torne o processo sem qualquer utilidade, evidenciado um dano irreversível ao interesse público.**

Outrossim, a comprovação da efetiva existência do *fumus boni iuris* é requisito essencial para a concessão da medida cautelar, sendo necessário averiguar a provável existência do direito alegado em um exercício de juízo de probabilidade e verossimilhança do direito a ser acautelado.

In casu, observa-se a presença da fumaça do bom direito, pois no âmbito estadual, o Governo do Espírito Santo editou o Decreto 4838-R, que estabelece

medidas excepcionais de restrição, tais como: à circulação de pessoas e suspensão de atividades em todo o território do estado.

Assiste razão a área técnica, em fundamentar suas justificativas, no sentido de que o [...] “Decreto atribuiu aos municípios a sua implementação, com o apoio do Estado (art.1º, § 4º), deixando preservado expressamente a autonomia dos Municípios para a adoção, de forma supletiva, de outras medidas qualificadas, isto é, mais restritivas que as nele previstas (art. 3º), convergindo para a finalidade da norma. Deixa claro, com isso, que um ente municipal, apesar de dotado de autonomia dentro de sua esfera de competência, **não pode adotar medidas que mitiguem ou contrariem as medidas sanitárias adotadas pelo Estado**”.

É fato notório e sabido de toda população brasileira, inclusive, exaustivamente noticiado por diversos canais de comunicação, tais como: jornais, livros e revistas, rádio, televisão e *internet*, que a grave crise humanitária por todos enfrentada, em razão da pandemia, se encontra, no atual momento, no estágio mais grave de sua escala.

Ademais, as restrições impostas no âmbito estadual, nos termos do referido Decreto, têm por base estudos científicos de profissionais da saúde que devem ser observadas com seriedade por todos os Chefes do Poder Executivo, em todas as esferas, para que em esforço conjunto possa garantir a população o direito basilar e fundamental à saúde e à vida, sendo estes os prelúdios aos demais direitos.

Sabe-se, ainda, que no âmbito federal, foi editado a Lei 13.979/2020, em que dispõe a tomada de medidas como quarentena, uso obrigatório de máscaras e evitar aglomerações.

No caso em apreço, denota-se que as determinações sugeridas pela área técnica, em sede de cautelar, em consonância com o Decreto Estadual, visam evitar o agravamento da pandemia em todo território do Espírito Santo, que se encontra com hospitais superlotados e a beira do colapso.

Deste modo, coaduno com o entendimento apresentado pela área técnica, no sentido de que eventual alegação de autonomia dos Municípios não pode servir de justificativas para descumprir o Decreto Estadual, e assim, flexibilizar as medidas

restritivas nele previstas, restando evidenciado que a falta de um esforço conjunto dos entes federativos, por meio de seus gestores, por certo fragilizará o combate a pandemia.

Ademais, o art. 196, da Constituição Federal, estabelece que: “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Sobre esse enfoque, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, é no sentido de que todos os entes federados devem zelar pelo direito a saúde, assim vejamos, *verbis*:

[...]

Como se vê, os serviços de saúde são de relevância pública e de responsabilidade do Poder Público, integrado em uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços federais, estaduais e municipais, o chamado Sistema Único de Saúde, que tem no polo ativo qualquer pessoa e por objeto o ATENDIMENTO INTEGRAL. De tal sorte, o Poder Público - federal, estadual ou municipal - é responsável pelas ações e serviços de saúde, não podendo, cada um e todos, esquivar-se do dever de prestá-los de forma integral e incondicional. A compensação que ocorrerá internamente entre os entes é questão que somente a eles diz respeito, não podendo atingir a pessoa que necessita do serviço de saúde, devendo o ente, acionado judicialmente prestar o serviço e após, resolver essa inter-regulação.

O acesso às ações e serviços de saúde é universal e igualitário (CF - art. 196), do que deriva a responsabilidade solidária e linear dos entes federativos, como já assentou o Supremo Tribunal Federal." (STF, RE 195.192/RS, Rel. Min. Marco Aurélio) – g.n.

Firmado nessas razões, inclusive, aquelas apresentadas no Relatório de Acompanhamento 00005/2021-7, tem-se presente o *periculum in mora*, porquanto, o que se pretende no referido relatório, não for concedido em caráter de urgência, certamente resultará em danos severos e de impossível reparação, elevando o agravamento ainda maior da situação pandêmica que se encontra não só o estado do Espírito Santo, mas todo país.

Finalmente, deve ser acolhido o posicionamento da área técnica, que propõe o deferimento da medida cautelar, sugerindo, assim, que seja determinado aos diversos Chefes do Poder Executivo Municipal a tomada de medidas, em caráter de urgência, de combate a pandemia (Covid-19), e que se adequem ao Decreto Estadual 4838-R.

4. DO DISPOSITIVO:

Ante o exposto, acompanhando o posicionamento da área técnica, nos termos do Relatório de Acompanhamento 00005/2021-7, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

MARCO ANTONIO DA SILVA

Relator

1. DECISÃO TC-676/2021-3

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário desta Egrégia Corte de Contas, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. ACOLHER as proposições constantes do Relatório de Levantamento 00005/2021-7 – parte integrante dessa decisão;

1.2. DEFERIR a concessão da medida cautelar pleiteada, nos termos do artigo 376, inciso I e II, do RITCEES, tendo em vista o preenchimento dos requisitos autorizadores para sua concessão, mormente em decorrência do risco imediato de dano à saúde pública, bem como de agravamento da pandemia (Covid-19), determinando-se que, **no prazo de 24 horas**, os Chefes do Poder Executivo Municipal, abaixo especificados, **sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais)**, relativamente aos itens, 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3 do Relatório de Levantamento, tomem as seguintes medidas:

1.2.1 Com base no disposto no art. 1º, Inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), ao Chefe do Executivo dos seguintes municípios que, no prazo máximo de 24 horas, elaborem e publiquem ato normativo a fim de que se cumpra o disposto nos artigos 1º, § 4º, e 12 do Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, com fundamento no art. 135, IV, e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Municípios (28): Apicá, Baixo Guandu, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Brejetuba, Cachoeiro de Itapemirim, Governador Lindenberg, Guarapari, Iconha, Irupi, Itapemirim, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, Joao Neiva, Marataízes, Marechal Floriano, Mucurici, Muniz

Freire, Muqui, Pedro Canário, Pinheiros, Rio Novo do Sul, Santa Maria de Jetiba, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Venda Nova do Imigrante e Vila Valério.

1.2.2 Com base no disposto no art. 1º, Inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), ao Chefe do Poder Executivo dos seguintes municípios que, no prazo máximo de 24 horas, revoguem e/ou alterem o ato publicado em desconformidade com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, publicando novo ato, dentro do mesmo prazo, em conformidade com o referido Decreto, a fim de que se cumpra o disposto no artigo 1º, §§ 1º, 2º e 4º do Decreto Estadual 4838-R/2021, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, com fundamento no art. 135, IV e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Municípios (10): Afonso Cláudio, Cariacica, Conceição do Castelo, Ibirapu, Iúna, Linhares, Santa Leopoldina, São Gabriel da Palha, Vila Pavão e Vila Velha.

1.2.3 Com base no disposto no art. 329º, §7º, do Regimento Interno do TCEES, aos Chefes do Poder Executivo Municipal dos 78 municípios que registrem as ações de fiscalização realizadas para dar cumprimento às medidas restritivas necessárias à contenção do avanço da pandemia, em conformidade com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, contendo, no mínimo, relatório da ações de fiscalização assinados pelas equipes designadas para essa tarefa, com registros fotográficos e/ou documentais, entre outros que julgarem adequados para a comprovação da efetiva fiscalização. - g.n.

1.3. DAR CIÊNCIA aos destinatários dessa decisão, bem como ao Ministério Público Especial de Contas, quanto ao conteúdo nela contido, via comunicação eletrônica, dada a dificuldade de contato por conta da Pandemia do Covid-19, com a devida confirmação de seu recebimento;

1.4. ENCAMINHAR os presentes autos à Secretaria Geral de Controle Externo - SEGEX, a fim de que se promova, junto ao Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Saúde – NSAÚDE, sua instrução regular/monitoramento, seguindo-se o rito sumário, nos termos do art. 306 do Regimento Interno, Resolução TC nº 261/2013.

2. Unânime

3. Data da Sessão: 23/03/2021 - 13ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

4.2. Conselheiro Substituto: Marco Antonio da Silva (relator/em substituição)

5. Membro do Ministério Público de Contas: Procurador-Geral Luis Henrique Anastácio da Silva.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente



Relatório de Acompanhamento 00005/2021-7

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 00414/2021-2

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Acompanhamento

Setor: NSAÚDE - Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Saúde

Criação: 22/03/2021 12:58

UGs: ES - Governo do Estado do Espírito Santo, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Água Doce do Norte, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Águia Branca, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Alegre, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Alto Rio Novo, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Anchieta, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Aracruz, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Baixo Guandu, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Barra de São Francisco, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Bom Jesus do Norte, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Cachoeiro de Itapemirim, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Colatina, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Conceição da Barra, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Ecoporanga, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Governador Lindenberg, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Guaçuí, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Guarapari, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Irupi, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Itaguaçu, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Itapemirim, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Jaguaré, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Jerônimo Monteiro, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Linhares, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Mantenópolis, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Marechal Floriano, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Marilândia, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Muniz Freire, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Muqui, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Pancas, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Piúma, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Ponto Belo, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Presidente Kennedy, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Rio Novo do Sul, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Santa Leopoldina, FMS - Fundo Municipal de Saúde de São Gabriel da Palha, FMS - Fundo Municipal de Saúde de São Roque do Canaã, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Serra, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vargem Alta, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Venda Nova do Imigrante, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vila Pavão, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vila Valério, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vila Velha, FMS - VITORIA - Fundo Municipal de Saúde de Vitória, FMS Ibirapu - Fundo Municipal de Saúde de Ibirapu, FMS/SDN - Fundo Municipal de Saúde de São Domingos do Norte, FMS_SJC - Fundo Municipal de Saúde de São José do Calçado, FMSA - Fundo Municipal de Saúde de Apiacá, FMSAC - Fundo Municipal de Saúde de Afonso Cláudio, FMSAC - Fundo Municipal de Saúde de Alfredo Chaves, FMSAV - Fundo Municipal de Saúde de Atilio Vivacqua, FMSB - Fundo Municipal de Saúde de Brejetuba, FMSBE - Fundo Municipal de Saúde de Boa Esperança, FMSC - Fundo Municipal de Saúde de Cariacica, FMSC - Fundo Municipal de Saúde de Castelo, FMSCC - Fundo Municipal de Saúde de Conceição do Castelo, FMSCDM - Fundo Municipal de Saúde de Domingos Martins, FMSCDRP - Fundo Municipal de Saúde de Dolores do Rio Preto, FMSCDSL - Fundo Municipal de Saúde de Divino de São Lourenço, FMSCF - Fundo Municipal de Saúde de Fundão, FMSCI - Fundo Municipal de Saúde de Ibatiba, FMSCI - Fundo Municipal de Saúde de Ibitirama, FMSCI - Fundo Municipal de Saúde de Itarana, FMSCI - Fundo Municipal de Saúde de Iúna, FMSCIC-ES - Fundo Municipal de Saúde de Iconha, FMSCJN - Fundo Municipal de Saúde de João Neiva, FMSCLT - Fundo Municipal de Saúde de Laranja da Terra, FMSCM - Fundo Municipal de Saúde de Marataízes, FMSCMONT - Fundo Municipal de Saúde de Montanha, FMSCMS-ES - Fundo Municipal de Saúde de Mimoso do

Assinado por
MAIRA REBELLO
22/03/2021 13:06

Assinado por
WILLIAN FERNANDES
22/03/2021 13:06

Assinado por
LUIS FILIPE VELLOZO
NOGUEIRA DE SA
22/03/2021 13:06

Assinado por
MAYTE CARDOSO AGUIAR
22/03/2021 13:05

Assinado por
RICARDO DA SILVA
PEREIRA
22/03/2021 13:01

Sul, FMSMUCU - Fundo Municipal de Saúde de Mucurici, FMSNV - Fundo Municipal de Saúde de Nova Venécia, FMSP - Fundo Municipal de Saúde de Pinheiros, FMSPC - Fundo Municipal de Saúde de Pedro Canário, FMSRB - Fundo Municipal de Saúde de Rio Bananal, FMSS - Fundo Municipal de Saúde de Sooretama, FMSSM - Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, FMSSMJ - Fundo Municipal de Saúde de Santa Maria de Jetibá, FMSST - Fundo Municipal de Saúde de Santa Teresa, SEMSA - Fundo Municipal de Saúde de Viana, SESA - Secretaria de Estado da Saúde

Relator: Marco Antônio da Silva



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**PODER DE POLÍCIA
ADMINISTRATIVA DOS
MUNICÍPIOS PARA EVITAR E
DESFIZER AGLOMERAÇÕES**
Relatório de Acompanhamento

SecexSocial

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Saúde – NSAUDE

PROCESSO: TC-414/2021
ASSUNTO: FISCALIZAÇÃO - ACOMPANHAMENTO
EXERCÍCIO: 2021
JURISDICIONADOS: 78 Municípios
RELATOR: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

TERMOS DE DESIGNAÇÕES: 3/2021, 21/2021 e 22/2021

EQUIPE DE AUDITORES:

RICARDO DA SILVA PEREIRA – Líder
Auditor de Controle Externo
Mat. 203.087

LUIS FILIPE VELLOZO NOGUEIRA DE SÁ
Auditor de Controle Externo
Mat. 202.960

MAIRA REBELLO MAGALHÃES GUIMARÃES
Auditora de Controle Externo
Mat. 203.190

WILLIAN FERNANDES
Auditor de Controle Externo
Mat. 202.887

SUPERVISOR:

MAYTE CARDOSO AGUIAR
Auditora de Controle Externo
Mat. 203.667

COLABORAÇÃO

A realização do presente trabalho contou com o apoio técnico e colaboração dos seguintes auditores:

Bruno Fardin Faé
Auditor de Controle Externo
Mat. 203.537

Cláudia Cristina Mattiello
Auditora de Controle Externo
Mat. 203.581

José Augusto Martins Meirelles Filho
Auditor de Controle Externo
Mat. 202.642

Murilo Costa Moreira
Auditor de Controle Externo
Mat. 203.524

Odilson Souza Barbosa Junior
Auditor de Controle Externo
Mat. 203.208

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
1.1	Deliberação e razões da fiscalização	7
1.2	Visão geral do objeto.....	8
1.3	Objetivo e questões.....	9
1.4	Metodologia utilizada e limitações	10
1.5	Estimativa do volume de recursos fiscalizados	11
2	ACHADOS	11
2.1	Ausência de publicação de ato normativo para fazer cumprir as medidas restritivas impostas pelo decreto estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus	11
2.2	Ato normativo municipal em desconformidade com as diretrizes do decreto estadual 4838-r, de 17 de março de 2021	16
3	CONCLUSÃO E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	26

RESUMO

Trata-se de fiscalização, na modalidade acompanhamento, que tem como objeto a fiscalização sobre o poder de polícia administrativa dos municípios, verificando se a administração pública municipal está agindo para evitar e desfazer aglomerações durante a pandemia do novo coronavírus que, juntamente com outros dois acompanhamentos, um relativo à imunização contra a Covid-19 (Processo TC 393/2021), e outro relativo à preparação para o retorno às aulas no período da pandemia (Processo TC 415/2021), integra um conjunto de ações do TCEES que visam contribuir para o aprimoramento da gestão pública, e o consequente incremento de sua eficiência, eficácia e efetividade no combate à pandemia no Espírito Santo.

Este relatório, que é o segundo deste processo de acompanhamento, destinou-se especificamente a verificar a compatibilidade dos atos expedidos pelos municípios com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, que estabeleceu, para o período de 14 dias, medidas extraordinárias de restrição à circulação de pessoas e suspensão de atividades em todo o território do estado, visando evitar maior contaminação e propagação do vírus causador da Covid-19.

Das análises realizadas, foram identificados os achados (A1 - Ausência de publicação de ato normativo para fazer cumprir as medidas restritivas impostas pelo Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus e A2 - Ato normativo municipal em desconformidade com as diretrizes do Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021), para os quais foram sugeridas determinações em caráter cautelar, tendo em vista a gravidade e a urgência que o caso requer.

1 INTRODUÇÃO

A fiscalização foi realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Saúde – NSAUDE, que integra a Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas Sociais – SecexSocial, ambos instituídos por meio da Emenda Regimental 11/2019 que alterou o Regimento Interno do Tribunal.

A Lei Orgânica do TCEES (Lei Complementar Estadual 621/2012) dispõe em seu art. 91 que ao Tribunal compete realizar inspeções e auditorias, ou outro procedimento de fiscalização, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e ambiental nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos.

Cabe ressaltar que não compete à Corte de Contas agir diretamente para desfazer aglomerações, competindo ao controle externo fiscalizar se o poder público está cumprindo e fazendo cumprir as normas sanitárias, garantindo a adoção de medidas para preservação da saúde e da vida dos cidadãos capixabas.

Enquanto perdurar a situação de calamidade sanitária, cabe ao poder público agir no sentido de promover comportamentos mínimos, das pessoas físicas e jurídicas, que ajudem a reduzir o contágio, como, por exemplo, evitar aglomerações, usar máscara e higienizar as mãos.

Registra-se que o primeiro relatório de acompanhamento produzido no âmbito deste processo tratou exclusivamente do carnaval (Relatório de Acompanhamento 1/2021 de 9/2/2021 – peça 6), sendo expedidas diversas recomendações aos municípios no sentido de evitar e desfazer aglomerações durante o período.

No atual contexto, que consiste na fase mais aguda da pandemia da Covid-19 até então, o Governo do Estado do Espírito Santo editou, em 17 de março de 2021, o **Decreto Estadual 4838-R**, estabelecendo medidas extraordinárias de restrição à circulação de pessoas e suspensão de atividades em todo o território do estado, visando evitar a contaminação e a propagação do novo coronavírus, bem como

possibilitar a continuidade do atendimento médico universal e igualitário dos cidadãos, conforme previsão constitucional, frente ao risco crescente do colapso do sistema de saúde pelo avanço da doença em território capixaba.

Assim, este segundo relatório decorre justamente da publicação do Decreto 4838-R, visando verificar a compatibilidade dos atos normativos municipais publicados para dar cumprimento ao decreto estadual, a fim de garantir a eficácia e a efetividade das medidas restritivas destinadas a conter a propagação da doença que já matou cerca de sete mil pessoas¹ no território estadual.

Importante destacar que, conforme o art. 192 do Regimento Interno do TCEES, o instrumento de fiscalização denominado “acompanhamento” tem como um de seus objetivos avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. Nesse sentido, outros relatórios de fiscalização serão elaborados e submetidos à apreciação, conforme outras análises forem sendo realizadas.

1.1 DELIBERAÇÃO E RAZÕES DA FISCALIZAÇÃO

A presente fiscalização foi aprovada no Plano Anual de Controle Externo a ser executado no exercício de 2021 por meio da Decisão Plenária Administrativa nº 1/2021, de 26 de janeiro de 2021.

Conforme mencionado anteriormente, este segundo relatório decorre da publicação do Decreto 4838- R, pelo Governo do Estado do Espírito Santo, e da necessidade de verificar se foram publicados atos normativos municipais nesse sentido, bem como se tais atos respeitaram as medidas restritivas impostas pelo Decreto Estadual, a fim de garantir a redução da propagação do novo coronavírus.

¹ <https://coronavirus.es.gov.br/> acesso em 22 de março de 2021

1.2 VISÃO GERAL DO OBJETO

Após a confirmação do novo coronavírus na China, na Tailândia e em outros países, em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou emergência de saúde pública de âmbito internacional.

Em âmbito nacional, em 4 de fevereiro de 2020, foi publicada a Portaria 188/2020 do Ministério da Saúde que declarou emergência de saúde pública de importância nacional. Em 7 de fevereiro de 2020 foi publicada a Lei Federal 13.979/2020 (alterada por diversos normativos), que tratou sobre as medidas de enfrentamento do novo coronavírus.

O Brasil registrou o primeiro caso em 26 de fevereiro de 2020, e, especificamente no Espírito Santo, o primeiro registro ocorreu em 5 de março de 2020. Em 11 de março de 2020 a OMS avaliou que a Covid-19 poderia ser caracterizada como uma pandemia.

Em âmbito estadual, o governo do Estado do Espírito Santo editou, em 13 de março de 2020, o Decreto 4593-R/2020², que declarou Emergência em Saúde Pública no Estado do Espírito Santo (e posteriormente várias renovações), e instituiu o mapeamento de risco para o estabelecimento de medidas qualificadas para o enfrentamento da emergência. As medidas qualificadas para enfrentamento da emergência estão dispostas na Portaria SESA 226-R/2020³.

Em 17 de março de 2021, o Governo do Estado do Espírito Santo publicou o Decreto 4838-R⁴ estabelecendo medidas extraordinárias de restrição à circulação de pessoas e suspensão de atividades em todo o território do estado para o período de 14 dias.

No âmbito municipal, em pesquisa realizada no **Diário Oficial dos Municípios e sites dos municípios, entre os dias 17 e 19 de março de 2021, foram encontrados**

²<https://coronavirus.es.gov.br/Media/Coronavirus/Legislacao/DECRETO%20N%C2%BA%204593%20-%20R,%20DE%2013%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202020.pdf>

³<https://coronavirus.es.gov.br/Media/Coronavirus/Legislacao/PORTARIA%20N%C2%BA%20226-R,%20Nova%20Portaria%20COVID%20%2021.11.2020-%20educac%CC%A7a%CC%83o.pdf>

⁴ https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/diario_oficial

Decretos de 50 municípios, publicados após o Decreto Estadual 4838-R. Esses decretos foram objeto de análise pela equipe de fiscalização e os resultados são apresentados mais adiante.

A base legal desta fiscalização repousa em diversos institutos jurídicos. A Constituição Federal estabelece no art. 24, inciso XII, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde, e no art. 30, incisos I e II, que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Por sua vez, o STF referendou a competência de Estados e Municípios para legislar e adotar medidas sanitárias de combate à pandemia (ADI 6341⁵ e 6343⁶ e ADPF 672). Além disso, o STF já assentou entendimento de que configura erro grosseiro o ato administrativo que enseja violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. (Informativo STF 978).

1.3 OBJETIVO E QUESTÕES

O objetivo desta fiscalização é acompanhar se os municípios estão exercendo seu poder de polícia administrativa para evitar e desfazer aglomerações segundo as normas sanitárias vigentes no período da pandemia. Mais especificamente, neste relatório, a análise se refere aos atos normativos municipais publicados para atender as diretrizes do Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, que estabeleceu medidas extraordinárias de restrição à circulação de pessoas e suspensão de atividades em todo o território do estado.

Para cumprir o objetivo proposto foi definida a seguinte questão de fiscalização:

⁵ <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>

⁶ <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6343decisao.pdf>

Q1 – Os municípios publicaram decretos ou outro ato normativo específico em conformidade com as medidas de restrição estabelecidas pelo Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, em razão da pandemia causada pelo coronavírus?

1.4 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES

Trata-se de processo de fiscalização denominado Acompanhamento (art.188, IV c/c art. 192, II da Resolução 261/2013 do TCEES), que integra a série de ações de controle com foco na avaliação de políticas públicas da Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas Sociais estabelecidas no Plano Anual de Controle Externo 2021.

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público e com o Manual de Acompanhamento do TCU, que foi adotado como Manual de Fiscalização aplicável às auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), conforme Nota Técnica Segex 002/2021.

Vale reforçar que o objetivo do trabalho de avaliação de uma determinada política pública não é analisar questões de conformidade/legalidade, mas contribuir para o aperfeiçoamento de sua gestão e governança. Não se espera apenas o cumprimento da legalidade pelo gestor público, mas também uma preocupação com a efetividade (resultados e impactos) das políticas públicas que gerem externalidades positivas e bem-estar à sociedade.

A seguir estão listadas algumas observações importantes, bem como as limitações do presente trabalho:

- Os decretos municipais que tratavam exclusivamente do funcionamento das repartições públicas durante o período da quarentena estabelecida pelo Governo Estadual não foram objeto da presente análise, em função da limitação de tempo e pelo fato do Decreto Estadual não ter detalhado quais seriam as regras para o funcionamento das repartições públicas municipais;

- Para mapear os decretos municipais foram realizadas pesquisas ao Diário Oficial dos Municípios e nos sites dos municípios, entre os dias 17 e 19 de março de 2021.

1.5 ESTIMATIVA DO VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

Não se aplica a esta fiscalização.

2 ACHADOS

Passa-se a descrever abaixo os achados identificados na fiscalização. São pontos de atenção para o gestor e que, em função da urgência que o caso requer, exigem medidas rápidas para sua solução, sob pena de agravamento da situação encontrada.

2.1 AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE ATO NORMATIVO PARA FAZER CUMPRIR AS MEDIDAS RESTRITIVAS IMPOSTAS PELO DECRETO ESTADUAL 4838-R, DE 17 DE MARÇO DE 2021, EM RAZÃO DA PANDEMIA CAUSADA PELO NOVO CORONAVÍRUS

2.1.1 Situação Encontrada

A partir da publicação do Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, que determinou a adoção de medidas restritivas em todo o território do Estado, a fim de conter a propagação do vírus causador da Covid-19, a equipe de fiscalização mapeou os atos normativos municipais publicados para o cumprimento das medidas estabelecidas. Após pesquisas no Diário Oficial dos Municípios e nos sites de cada município, entre os dias 17 e 19 de março de 2021, foram localizados 50 decretos municipais.

O quadro a seguir apresenta a relação dos **28 municípios** para os quais **não foram localizados atos normativos, dentro do período da pesquisa:**

Quadro 1 – Relação de municípios com atos normativos não localizados

Apiacá
Baixo Guandu
Boa Esperança
Bom Jesus do Norte
Brejetuba
Cachoeiro de Itapemirim
Governador Lindenberg
Guarapari
Iconha
Irupi
Itapemirim
Jaguaré
Jerônimo Monteiro
João Neiva
Marataízes
Marechal Floriano
Mucurici
Muniz Freire
Muqui
Pedro Canário
Pinheiros
Rio Novo do Sul
Santa Maria de Jetibá
Serra
Sooretama
Vargem Alta
Venda Nova do Imigrante
Vila Valério

2.1.2 Critério/situação esperada

Artigos 196 e 198, da Constituição Federal de 1988 e artigos 1º, § 1º, § 2º e § 4º e 12, do Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 196, que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Estabelece ainda, no artigo 198, que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado segundo diretrizes de atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas e a participação da comunidade, dentre outras.

Portanto, a Constituição Federal atribuiu ao Estado e, por consequência, aos seus gestores, o dever legal de garantir o direito à saúde, mediante políticas públicas que visem à redução do risco de doença e ao acesso universal e igualitário às ações. Além disso, categorizou os serviços públicos de saúde em um sistema único, que deve ter, dentre suas prioridades, as atividades preventivas.

Pois bem, no contexto atual de pandemia, o dever do Estado de promover o direito à saúde, mediante políticas públicas que visem à redução do risco de doença, com prioridade para atividades preventivas e participação da comunidade não poderia estar melhor traduzido e implementado pela adoção de medidas de isolamento social, quarentena e uso obrigatório de máscaras, todas elas elencadas no art. 3º da Lei Federal 13.979/2020, além, é claro, da aplicação das vacinas. São métodos de prevenção da doença, uma vez que inexistem, até o momento, tratamento comprovado cientificamente para combate do vírus após a infecção.

Diante do agravamento da situação no Estado, em função do aumento do número de casos da Covid-19, o Governo do Espírito Santo editou o Decreto 4838-R de 17 de março de 2021, estabelecendo medidas extraordinárias de restrição à circulação de pessoas e suspensão de atividades em todo o território do estado, visando evitar a propagação do novo coronavírus, bem como possibilitar a continuidade do atendimento universal e igualitário dos cidadãos, conforme previsão constitucional, frente ao risco crescente do colapso do sistema de saúde pelo avanço da doença.

De acordo com o artigo 1º do Decreto Estadual:

Art. 1º Ficam estabelecidas medidas qualificadas extraordinárias pelo prazo de 14 (quatorze) dias para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrentes do surto causado pelo novo coronavírus (COVID-19) em todos os Municípios do Estado do Espírito Santo.

§ 1º O presente Decreto é aplicado a todos os Municípios do Estado do Espírito Santo, como um pacto de toda a população capixaba visando evitar a contaminação e a propagação do novo coronavírus (COVID-19), com a suspensão temporária da classificação dos Municípios com base no mapeamento de risco previsto no Decreto nº 4.636-R, de 19 de abril de 2020, considerando-se, por meio do presente Decreto, todos os Municípios como enquadrados no risco extremo.

§ 2º Serão aplicadas a todos os Municípios do Estado do Espírito Santo as medidas previstas neste Decreto somadas as medidas qualificadas

correspondentes a classificação de risco baixo, moderado e alto veiculadas em portaria(s) editada(s) pelo Secretário de Estado da Saúde.

§ 3º [...]

§ 4º Caberá aos Municípios a implementação de medidas qualificadas veiculadas neste Decreto, com o apoio do Estado, que atuará em caráter subsidiário. (g.n).

Portanto, observa-se que o Decreto **se aplica a todos os municípios, cabendo a esses a implementação das medidas restritivas nele contidas**. Além disso, o artigo 12 do mesmo Decreto dispõe, dentre outras medidas, que os municípios deverão expedir determinações a respeito do isolamento social:

Art. 12. Os Municípios deverão proceder a orientação/conscientização para o isolamento social e distanciamento social (DISK Aglomeração), efetuar a abordagem às pessoas, proceder a comunicação social, por meio de rádio, carros de som e outros, monitorar casos suspeitos e infectados, e **expedir determinações a respeito do isolamento social com intervenção local**. (g.n).

Pelo exposto, entende-se que o Decreto não deixou espaço para inação por parte dos municípios, cabendo a eles a obrigação de publicar ato que garanta o **cumprimento das medidas restritivas** contidas no Decreto Estadual, com o objetivo de preservar vidas.

Convém ressaltar ainda que o Supremo Tribunal Federal (STF) já assentou entendimento de que configura erro grosseiro o ato administrativo que enseja violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. (Informativo STF 978).

2.1.3 Causas

Em função da urgência que a fiscalização requer, não foi possível aprofundar as análises em relação às possíveis causas para o achado.

2.1.4 Efeitos

No período considerado mais crítico da pandemia, caso os municípios não cooperem no sentido expedir atos normativos próprios contendo medidas restritivas para o seu

território, controlando aglomerações e outras atividades capazes de aumentar a taxa de transmissão do vírus, corre-se o risco de comprometer totalmente os sistemas público e privado de saúde de todo o estado, aumentando ainda mais o número de mortes causadas pela Covid-19.

2.1.5 Comentários dos gestores

Em função da urgência que o caso requer, não foi possível submeter o presente achado para comentários dos gestores.

2.1.6 Conclusão e Proposta de encaminhamento

A ausência de adoção de medidas restritivas conjuntas por todos os entes do estado neste momento da pandemia pode agravar ainda mais a situação existente, gerando colapso do sistema de saúde e a consequente perda de mais vidas.

Portanto, a demora na elaboração e publicação dos atos normativos municipais, a fim de dar cumprimento às medidas restritivas contidas no Decreto Estadual pode ter como efeito a maior propagação do vírus causador da Covid-19, o que representa fundado receio de grave ofensa ao interesse público, pois ameaça o bem maior tutelado pela Constituição, o direito à vida.

Além disso, há o risco da ineficácia da decisão de mérito, uma vez que o período da quarentena, estabelecido como tentativa conjunta de conter a propagação do vírus, é de 14 dias, encerrando-se no dia 31 deste mês. Desse modo, a adoção de medidas deve seguir a urgência que o caso requer, sob pena de frustrar o esforço empreendido pela população capixaba, pelo Governo do Estado e pelos municípios que já publicaram as medidas restritivas.

Desta forma, estando presentes as situações justificadoras da medida cautelar (art. 376, I e II RITCEES) sugere-se determinar, em caráter cautelar, ao chefe do Poder Executivo Municipal dos municípios citados no item 2.1.1, que, **no prazo máximo de 24 horas**, elaborem e publiquem ato normativo a fim de que se cumpra o disposto nos artigos 1º, § 4º, e 12 do Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, sob pena

de multa diária em caso de descumprimento, com fundamento no art. 135, IV, e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

2.2 ATO NORMATIVO MUNICIPAL EM DESCONFORMIDADE COM AS DIRETRIZES DO DECRETO ESTADUAL 4838-R, DE 17 DE MARÇO DE 2021

2.2.1 Situação encontrada

Conforme informado no achado anterior (item 2.1.1), a equipe de fiscalização mapeou os atos normativos expedidos pelos municípios para fazer cumprir, no território local, as medidas restritivas estabelecidas no Decreto Estadual 4838-R. Após esse mapeamento, foi possível constatar que 50 municípios publicaram decretos entre os dias 17 e 19 de março de 2021.

O próximo quadro separa os municípios, conforme a situação encontrada em relação ao Decreto Estadual, sendo: “Conforme”, para aqueles que respeitaram as diretrizes estabelecidas no Decreto Estadual (40); e “Desconforme”, para aqueles que flexibilizaram medidas do Decreto Estadual (10).

Quadro 2 – Relação de Municípios em conformidade e desconformidade com o Decreto Estadual

Conforme	Desconforme
Água Doce do Norte	Afonso Claudio
Águia Branca	Cariacica
Alegre	Conceição do Castelo
Alfredo Chaves	Ibiraçu
Alto Rio Novo	Iúna
Anchieta	Linhares
Aracruz	Santa Leopoldina
Atílio Vivácqua	São Gabriel da Palha
Barra de São Francisco	Vila Pavão
Castelo	Vila Velha
Colatina	
Conceição da Barra	
Divino de São Lourenço	
Domingos Martins	
Dores do Rio Preto	

Ecoporanga	
Fundão	
Guaçuí	
Ibatiba	
Ibitirama	
Itaguaçu	
Itarana	
Laranja da Terra	
Mantenópolis	
Marilândia	
Mimoso do Sul	
Montanha	
Nova Venécia	
Pancas	
Piúma	
Ponto Belo	
Presidente Kennedy	
Rio Bananal	
Santa Teresa	
São Domingos do Norte	
São José do Calçado	
São Mateus	
São Roque do Canaã	
Viana	
Vitória	

O relatório das análises dos atos municipais que estão **conformes** com as medidas do Decreto Estadual consta no **Apêndice A**.

A seguir são apresentadas as análises dos municípios para os quais os Decretos estão **desconformes** com as medidas restritivas estabelecidas pelo Decreto Estadual:

Afonso Claudio

A Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, por meio do Decreto 272/2021 de 17 de março de 2021 (que alterou Decreto 265/2021), estabeleceu no artigo 1º a adoção de medidas excepcionais para o enfrentamento da emergência de saúde pública considerando as medidas impostas pelos Decretos e Portarias editadas pelo Governo

do Estado do Espírito Santo e pela Secretaria Estadual de Saúde, conforme a classificação de risco imposta ao município.

Foram percebidas as seguintes **desconformidades** no Decreto municipal contrariando o Decreto estadual:

Art. 7º O funcionamento dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas deve seguir os seguintes critérios:

II - Permissão de funcionamento de forma presencial, apenas entre 11h e 14h, de **restaurantes e lanchonetes** que não possuam atividades de bar, com disposição de mesas respeitando o distanciamento mínimo de 2m (dois metros) e, fora desse horário, apenas no formato delivery com portas fechadas sem atendimento presencial, vedada sempre a comercialização e consumo de bebida alcoólica.

Art.14 Permissão do funcionamento dos **salões de beleza**, estando obrigatório o prévio agendamento de horário individual, vedada a permanência de mais de um cliente por profissional dentro do estabelecimento, respeitando os limites de distanciamento. Recomenda-se ainda, a retirada de cadeiras extras do interior do estabelecimento.

Art.16 Permissão de funcionamento do **comércio ambulante**, vedada a comercialização e consumo de bebida alcoólica, bem como, a permanência de clientes ao seu redor.

Cariacica

A Prefeitura Municipal de Cariacica, por meio do Decreto 067, de 17 de março de 2021, definiu o “funcionamento das feiras livres óticas no período de quarentena”. O referido decreto não faz menção alguma ao Decreto Estadual nº 4838-R. Esse último, no entanto, prevê que os municípios regulamentem a atividade de feiras livres (§ 2º, art. 2º).

Em **desconformidade** com o decreto estadual que não considerou as óticas como serviços essenciais, o decreto municipal em seu art. 7º ressaltou que as **óticas** poderão funcionar para venda de produtos necessários ao tratamento oftalmológico, a exemplo de venda e reparo de óculos de grau, desde que seja em decorrência de prescrição médica, garantindo-se, em todo caso, as medidas de distanciamento social e demais regras sanitárias inerentes ao período de pandemia de COVID-19.

Conceição do Castelo

A Prefeitura Municipal de Conceição de Castelo, por meio do Decreto 3.860 de 17 de março de 2021, estabeleceu no artigo 1º que o mesmo trata de novas medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública em âmbito municipal decorrentes do surto causado pelo novo coronavírus (COVID-19).

O decreto municipal regula o funcionamento dos serviços públicos locais e das feiras em consonância, respectivamente, com o inciso II e VI, do art. 2º do decreto estadual.

Foram identificadas as seguintes **desconformidades** nos incisos I, IV, V e VI do art.3º do decreto municipal contrariando as medidas estabelecidas no Decreto estadual 4.838-R:

Art. 3º Ficam adotadas, no período de 18 de março de 2021 a 31 de março de 2021, as seguintes medidas:

I. Fica permitido o funcionamento de **bares, restaurantes, lanchonetes e estabelecimentos semelhantes** de segunda a sábado até as 21:00 (vinte e uma) horas, desde que observado o limite de pessoas dentro do local.

IV. **Academias** poderão funcionar até as 22:00 (vinte e duas) horas, com restrição de 5 (cinco) pessoas por hora, em horários pré-estabelecidos, com atividades físicas individualizados, desde que respeitadas as medidas sanitárias e as de distanciamento social.

V. Os **salões de beleza** e barbearias só poderão funcionar mediante agendamento, sendo vedada a permanência de clientes sem horário agendado.

VI. Ao **comércio em geral**, com exceção dos já tratados nos incisos anteriores, é permitido o funcionamento no horário de 7:00 (sete) horas as 17:00 (dezessete) horas, de segunda-feira a sexta-feira, desde que respeitada a quantidade máxima de clientes atendidos simultaneamente, em conformidade com o tamanho do empreendimento e utilização obrigatória de máscara e álcool em gel para atendentes e clientes.

Ibiraçu

A Prefeitura Municipal de Ibiraçu, por meio do Decreto Nº 6.040/2021, de 17/3/2021, definiu, em seu art. 1º, medidas qualificadas extraordinárias para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus, não afastando as medidas qualificadas adotadas em atos específicos expedidos pelo Chefe do Poder Executivo Estadual ou pelo Secretário Estadual de Saúde, anteriormente ou posteriormente, a publicação do Decreto.

O Decreto Municipal incluiu as feiras livres nas atividades consideradas essenciais (art. 2º, XXXII) e estabeleceu que o não cumprimento das suas disposições sujeitará o infrator a aplicação de multa.

No dia 18 de março de 2021, foi publicado um novo Decreto (nº 6041), estabeleceu que os restaurantes localizados às margens de rodovias estaduais e federais que passam pelo Município de Itaguaçu estarão proibidos de comercializar bebidas alcoólicas para consumo no local, sob pena de multa.

Em **desconformidade** com o Decreto Estadual, o decreto Municipal incluiu os **lojistas** como serviços e atividades essenciais (art. 2º, XI).

Lúna

A Prefeitura Municipal de Lúna, por meio do Decreto 10/2021 de 17/3/2021, reiterou “no âmbito do Município de Lúna as determinações exaradas pelo Governo do Estado do Espírito Santo no contexto do enfrentamento da pandemia global causada pelo novo coronavírus, em especial o Decreto nº 4838-R, de 17 de março de 2021”, conforme consta das considerações do decreto municipal.

Portanto, o decreto municipal encampou as medidas adotadas no decreto estadual, fazendo menção pormenorizada das “Normas obrigatórias para classificação do nível de risco extremo” (Anexo A) e “Serviços e atividades essenciais em âmbito municipal” (Anexo B) e no Anexo A suspendeu o funcionamento da feira do produtor (em consonância com o art. 2º, inciso VI e § 2º do decreto estadual).

Em **desconformidade** com o decreto estadual que não considerou as **ópticas** como serviços essenciais, o último item do Anexo B do decreto municipal ressaltou que as ópticas poderão funcionar priorizando o atendimento mediante agendamento, com limite de pessoas em 50% (cinquenta por cento) da capacidade de público do estabelecimento.

Linhares

A Prefeitura Municipal de Linhares, por meio do Decreto 320 de 18/3/2021, estabeleceu no artigo 1º do referido decreto que todas as medidas qualificadas extraordinárias de enfrentamento ao novo coronavírus (COVID-19) previstas no Decreto Estadual nº 4838-R, de 17/3/2021, terão vigência no âmbito do Município de Linhares/ES.

Em **desconformidade** com o decreto estadual que não considerou as **academias** como serviços essenciais, o decreto municipal autorizou o funcionamento das academias com base na Lei Municipal 3931 de 5/6/2020 que declarou a essencialidade para a saúde pública dos serviços de educação física, esportes e afins, como forma de prevenir doenças físicas e mentais no âmbito do Município de Linhares.

Santa Leopoldina

A Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, por meio do Decreto 178 de 17 de março de 2021, estabeleceu no artigo 1º que fica suspenso o funcionamento de quaisquer serviços e atividades no Município de Santa Leopoldina, à exceção dos serviços essenciais. Os serviços essenciais elencados no §2º desse artigo foram os seguintes

- I – Assistência à saúde, incluindo serviços médicos e hospitalares;
- II – Serviços públicos;
- III – Serviços funerários;
- IV - Postos de combustível;
- V – Farmácias;
- VI – Serviços de Segurança Pública e Privada;
- VII - Serviços de água envazada e distribuidora de gás;
- VIII – Serviços de transporte público de passageiros;

Foram identificadas as seguintes desconformidades nos incisos IX e X do art 2º do Decreto municipal contrariando as medidas estabelecidas no Decreto 4.838-R:

- **Salões de beleza, barbearia e estética** (ficam restritos ao atendimento de 01 (um) cliente por vez mediante agendamento - inciso IV): essas atividades não foram consideradas essenciais no decreto estadual.

- **Lava jato** e serviços de reparos de veículos automotores (está autorizado o funcionamento com restrição da não permanência do cliente no estabelecimento - inciso X): a atividade Lava Jato também não foi considerada como essencial no decreto estadual.

São Gabriel da Palha

A Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, por meio do Decreto 2094/2021 de 17/3/2021, dispôs sobre medidas para o combate ao COVID-19, entretanto, foram observadas as seguintes **desconformidades** com o decreto estadual:

- autorização para funcionamento do **comércio varejista, restaurantes, barbearias e afins**, mediante limitação de capacidade de atendimento ao público, proibição de consumo de bebida alcoólica e atendimento mediante agendamento; e
- autorização para funcionamento de **academias**;

De acordo com o art. 4º do decreto municipal, ficam mantidas todas as demais determinações do Decreto Nº 4838-R, de 17/3/2021 do Governo do Estado do Espírito Santo. Em relação às feiras livres, ficam autorizadas a funcionar conforme art. 2º do decreto municipal (em consonância com o art. 2º, inciso VI e § 2º do decreto estadual).

Vila Pavão

A Prefeitura Municipal de Vila Pavão, por meio do Decreto Nº 1542/2021, de 17/3/2021, estabeleceu, em seu art. 1º que, pela autonomia do município ficam adotadas supletivamente medidas restritivas complementares às previstas em Decretos Estaduais e atos editados pela SESA.

O Decreto Municipal incluiu os cartórios como serviços essenciais (inciso XXXII do art. 23). No entanto por força do Decreto Estadual, a competência para deliberar sobre tal matéria é exclusiva do Poder Judiciário. O Decreto também vedou o consumo presencial de bebidas alcoólicas em todos os estabelecimentos comerciais, inclusive nas imediações dos mesmos (art. 30).

Em **desconformidade** com o Decreto Estadual, o Decreto Municipal considerou os **laboratórios ópticos e óticas** como atividades essenciais (art. 23, III).

Vila Velha

A Prefeitura Municipal de Vila Velha, por meio do Decreto 104/2021 de 17/3/2021, estabeleceu que as medidas adotadas pelo Estado do Estado Espírito, por intermédio do Decreto nº 4838-R de 17/03/2021, tem aplicação imediata para o Município de Vila Velha e devem ser seguidas pelos servidores públicos municipais e pela população vilavelhense (art. 7º do decreto municipal).

Portanto, o decreto municipal encampou as medidas adotadas no decreto estadual, fazendo menção pormenorizada dos seguintes serviços:

- definição dos serviços públicos considerados essenciais (art. 4º do decreto municipal em consonância com o art. 2º inciso II do decreto estadual);
- autorização de funcionamento das feiras livres que foram consideradas essenciais conforme disposto na Portaria Conjunta nº 001/2021 de 17/3/2021 da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, em consonância com o art. 2º, inciso VI e § 2º do decreto estadual.

Em **desconformidade** com o decreto estadual que não considerou as **óticas** como serviços essenciais, a Portaria Conjunta nº 001/2021 em seu art. 8º ressaltou que as óticas poderão funcionar para venda de produtos necessários ao tratamento oftalmológico, a exemplo de venda e reparo de óculos de grau, desde que seja em decorrência de prescrição médica, garantindo-se, em todo caso, as medidas de distanciamento social e demais regras sanitárias inerentes ao período de pandemia de COVID-19.

2.2.2 Critério/situação esperada

Artigos 196 e 198 da Constituição Federal de 1988 e Artigos 1º, § 1º, § 2º e § 4º e 3 do Decreto Estadual 4838-R, de 17 de abril de 2021.

Conforme mencionado no achado anterior, a Constituição Federal, em seu artigo 196, trata a saúde como um dever do Estado, que deve ser garantido por meio de políticas públicas sociais e econômicas, visando reduzir o risco de doenças. Estabelece ainda, no artigo 198, que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, com prioridade para as atividades preventivas e a participação da comunidade, dentre outras.

Em função do agravamento da pandemia em todo o mundo, diversos gestores públicos passaram a decretar novas medidas restritivas a fim de conter a propagação do vírus causador da Covid-19 e evitar, assim, a perda de mais vidas por incapacidade de atendimento dos sistemas de saúde público e privado. São medidas como quarentena, obrigatoriedade do uso de máscaras e evitar aglomerações, todas elencadas no artigo 3º da Lei Federal 13.979/2020, visto que, até o momento, não há tratamento comprovado cientificamente para combatê-lo após a infecção.

No âmbito estadual, Governo do Espírito Santo editou o já mencionado Decreto 4838-R, que estabelece, pelo prazo de 14 dias, medidas extraordinárias de restrição à circulação de pessoas e suspensão de atividades em todo o território do estado, visando evitar exponencial propagação do novo coronavírus.

Esse Decreto **atribuiu aos municípios a sua implementação**, com o apoio do Estado (art.1º, § 4º), deixando preservado expressamente a autonomia dos Municípios para a adoção, de forma supletiva, de outras medidas qualificadas, isto é, **mais restritivas** que as nele previstas (art. 3º), convergindo para a finalidade da norma. Deixa claro, com isso, que um ente municipal, apesar de dotado de autonomia dentro de sua esfera de competência, **não pode adotar medidas que mitiguem ou contrariem as medidas sanitárias adotadas pelo Estado**.

Como já dito, o Estado não só deve promover o direito à saúde, mas deve promovê-lo de forma **coordenada entre os entes**, uma vez que o sistema de saúde é **unificado**. Prova maior disso são as transferências de pacientes entre entes federativos, evidenciando que a eventual conduta negligente de um município pode repercutir nos demais.

Desse modo, entende-se que a alegação de autonomia municipal não é justificativa para descumprir o Decreto Estadual, flexibilizando as medidas restritivas nele previstas, uma vez que o caso exige um esforço conjunto da população capixaba, do Governo Estadual e dos governos municipais para conter o aumento da transmissão do novo coronavírus que já vitimou centenas de milhares de pessoas no país e milhares no Espírito Santo.

2.2.2 Causas

Em função da urgência que a fiscalização requer, não foi possível aprofundar as análises em relação a esse item.

2.2.3 Efeitos

A não adoção de medidas restritivas ou a flexibilização das medidas previstas no Decreto Estadual 4838-R/2021, no atual momento da pandemia, podem aumentar ainda mais a transmissão do vírus causador da Covid-19, levando ao exaurimento da capacidade de atendimento das redes pública e privada de saúde do Espírito Santo.

2.2.4 Comentários dos gestores

Em função da urgência que o caso requer, não foi possível submeter o achado para comentários dos gestores.

2.2.5 Conclusão e proposta de encaminhamento

A publicação, pelos municípios citados no item 2.2.1, de atos normativos flexibilizando as medidas restritivas impostas pelo Decreto Estadual, justamente no momento mais crítico da pandemia, pode frustrar os esforços dos demais entes e da população de frear a propagação da Covid-19, e o resultado dessa ação tende a ser catastrófico, na medida em que pode causar mais mortes em território capixaba.

Portanto, torna-se urgente a adoção de medidas para revogar e/ou alterar os normativos que flexibilizam as medidas restritivas impostas para o atual período, sob pena de aumentar a transmissão do vírus e causar, repita-se, ainda mais mortes.

Desse modo, em razão da urgência que o caso requer e do risco de grave ofensa ao interesse público, em especial, ao direito à vida, justifica-se a imposição **de medida cautelar**, uma vez atendidos os requisitos previstos no artigo 376, I e II do RITCEES, para **DETERMINAR** ao chefe do Poder Executivo Municipal dos municípios citados no item 2.2.1 que, no **prazo máximo de 24 horas**, revoguem e/ou alterem o ato publicado em desconformidade com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, publicando novo ato, dentro do mesmo prazo, em conformidade com o referido Decreto, a fim de que se cumpra o disposto no artigo 1º, §§ 1º, 2º e 4º do Decreto Estadual 4838-R/2021, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, com fundamento no art. 135, IV e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

3 CONCLUSÃO E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

O presente processo de fiscalização tem por objetivo acompanhar se os municípios capixabas estão exercendo seu poder de polícia administrativa para evitar e desfazer aglomerações segundo as normas sanitárias vigentes no período da pandemia causada pelo novo coronavírus.

Este segundo relatório de acompanhamento teve o objetivo específico de analisar se os municípios publicaram atos normativos para atender as diretrizes contidas no Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, que estabeleceu, pelo prazo de 14 dias, medidas extraordinárias de restrição à circulação de pessoas e suspensão de atividades em todo o território do estado, visando evitar a contaminação e a propagação do novo coronavírus causador da Covid-19.

Para cumprir o objetivo proposto foi definida a seguinte questão de fiscalização: **Q1 – Os municípios publicaram decretos ou outro ato normativo específico em conformidade com as medidas de restrição estabelecidas pelo decreto estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, em razão da pandemia causada pelo coronavírus?**

Após as análises, foram encontrados os seguintes achados:

A1 - Ausência de publicação de ato normativo para fazer cumprir as medidas restritivas estabelecidas pelo Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus e

A2 - Ato normativo municipal em desconformidade com as diretrizes do Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021.

Ante o exposto, e, presentes os pressupostos autorizadores para a concessão de medida cautelar, constantes no artigo 124 da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), sugere-se ao Plenário deste Tribunal de Contas:

3.1 DETERMINAR, em caráter cautelar:

3.1.1 Com base no disposto no art. 1º, Inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), ao Chefe do Executivo dos seguintes municípios que, **no prazo máximo de 24 horas**, elaborem e publiquem ato normativo a fim de que se cumpra o disposto nos artigos 1º, § 4º, e 12 do Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, com fundamento no art. 135, IV, e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Municípios (28): Apicá, Baixo Guandu, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Brejetuba, Cachoeiro de Itapemirim, Governador Lindenberg, Guarapari, Iconha, Irupi, Itapemirim, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, Joao Neiva, Marataízes, Marechal Floriano, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Pedro Canário, Pinheiros, Rio Novo do Sul, Santa Maria de Jetiba, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Venda Nova do Imigrante e Vila Valério.

3.1.2 Com base no disposto no art. 1º, Inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), ao Chefe do Poder Executivo dos seguintes municípios que, **no prazo máximo de 24 horas**, revoguem e/ou alterem o ato publicado em desconformidade com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, publicando novo ato, dentro do mesmo prazo, em conformidade com o referido Decreto, a fim de que se cumpra o disposto no

artigo 1º, §§ 1º, 2º e 4º do Decreto Estadual 4838-R/2021, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, com fundamento no art. 135, IV e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Municípios (10): Afonso Cláudio, Cariacica, Conceição do Castelo, Ibirapu, Iúna, Linhares, Santa Leopoldina, São Gabriel da Palha, Vila Pavão e Vila Velha.

3.1.3 Com base no disposto no art. 329º, §7º, do Regimento Interno do TCEES, aos Chefes do Poder Executivo Municipal dos **78 municípios** que **registrem as ações de fiscalização** realizadas para dar cumprimento às medidas restritivas necessárias à contenção do avanço da pandemia, em conformidade com o Decreto Estadual 4838-R, de 17 de março de 2021, contendo, no mínimo, relatório das ações de fiscalização assinados pelas equipes designadas para essa tarefa, com registros fotográficos e/ou documentais, entre outros que julgarem adequados para a comprovação da efetiva fiscalização.

Ressalta-se que tais relatórios não deverão ser encaminhados, por ora, podendo ser solicitados a qualquer momento por este Tribunal.

Vitória - ES, 22 de março de 2021.

Equipe:

LUIS FILIPE VELLOZO NOGUEIRA DE SÁ
Auditor de Controle Externo
Matrícula 202.960

RICARDO DA SILVA PEREIRA
Auditor de Controle Externo (Líder)
Matrícula 203.087

**MAIRA REBELLO MAGALHÃES
GUIMARÃES**
Auditora de Controle Externo
Mat. 203.190

WILLIAN FERNANDES
Auditor de Controle Externo
Mat. 202.887

Supervisão:

MAYTE CARDOSO AGUIAR
Auditora de Controle Externo
Matrícula 203.667