Fls. n. .....
Proc. n. 3326/2020
.....

PARECER N. : 0022/2021-GPGMPC

PROCESSO N.:	**3326/2020**
ASSUNTO:	**PEDIDO DE REEXAME – REFERENTE AO PROC. N. 0949/2020-TCERO – DM 200/2020/GCBAA**
RECORRENTES:	**MARCUS CASTELO BRANCO ALVES SEMERARO RITO – SECRETÁRIO DE ESTADO DA JUSTIÇA; JOSÉ GONÇALVES DA SILVA JÚNIOR – SECRETÁRIO-CHEFE DA CASA CIVIL; FERNANDO RODRIGUES MÁXIMO – SECRETÁRIO DE ESTADO DA SAÚDE**
RELATOR:	**CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**

Trata-se de Pedido de Reexame manejado pelos Senhores Fernando Rodrigues Máximo - Secretário de Estado da Saúde, José Gonçalves da Silva Júnior - Secretário-Chefe da Casa Civil, e Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito - Secretário de Estado da Justiça, neste ato representados pela Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, defronte a Decisão Monocrática n. 0200/2020/GCBAA, proferida no Processo n. 0949/20-TCE-RO, nos seguintes termos:

DECISÃO MONOCRÁTICA nº 00200/20
[...]. Pelo exposto, decido:
I – DETERMINAR aos responsáveis José Gonçalves da Silva Junior, CPF n. 794.285.332-20, Secretário-Chefe da Casa Civil, Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito, CPF n. 710.160.401-30, Secretário de Estado da Justiça e Fernando Rodrigues Máximo, CPF n. 863.094.391-20, Secretário de Estado da Saúde, ou quem venham substituir-lhes legalmente, que no prazo de 10 (dez) dias, comprovem nos autos:
a) A sanitização periódica de todos os presídios do Estado de Rondônia, ou alternativas financeiramente viáveis, a exemplo da utilização de mão de obra dos próprios apenados, com a apresentação de plano para ação em cada presídio, em conformidade com a orientação técnica devidamente aprovada pela Anvisa;
b) Os Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) que estão à disposição dos policiais penais, bem como os quantitativos (qualitativos) de máscaras e álcool em gel, disponíveis em cada presídio, o suficiente para atendimento adequado da demanda;
c) Meios adequados de isolar presos em caso de suspeita de contaminação por COVID-19, sem olvidar o atendimento, no que couber, das orientações originárias do sistema federal sanitário/penitenciário;
d) A situação atual em cada presídio, detalhadamente com o número de apenados, o regime em que se encontram, a quantidade de casos confirmados, suspeitos, curados e óbitos, bem como o quantitativo de vagas em cada um dos presídios, visando a eficácia das medidas preventivas tomadas em relação à população carcerária; e
e) Informações semanais a esta relatoria sobre os Policiais Penais e apenados que foram contaminados por Corona Vírus (COVID-19), os casos suspeitos e os óbitos ocorridos.
II – DETERMINAR à Secretaria da Primeira Câmara que a) Publique esta Decisão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas;
b) Encaminhe aos Responsáveis, cópia desta Decisão via ofício, por meio eletrônico o mais célere e eficaz possível; e
c) Cientifique o Ministério Público de Contas, o Ministério Público Estadual, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativas do Estado de Rondônia e a Defensoria Pública Geral, por meio de seus respectivos titulares. [...]

Em suas razões de recurso, os recorrentes alegam, preliminarmente, que a Procuradoria do Estado de Rondônia tem legitimidade para atuar no feito como representante dos responsáveis em questão.

No mérito, afirmam que: i) o Tribunal de Contas, ao exarar a decisão impugnada, extrapolou suas atribuições; ii) os jurisdicionados Fernando Rodrigues Máximo e José Gonçalves da Silva Júnior, ante a ausência de liame entre as

atribuições de seus respectivos cargos e as determinações exaradas pela Corte de Contas no *decisum* recorrido, não detêm legitimidade passiva para figurar como responsáveis no feito; iii) a Secretaria de Estado da Justiça já informou ao Tribunal de Contas, por meio do Ofício n. 28773/2020/SEJUS-ASTEC, encaminhado para o TCE/RO em 17.12.2020, as providências tomadas quanto ao cumprimento da decisão objurgada.

Ao fim, vindicam: a concessão de efeito suspensivo ao recurso; em sede preliminar, a exclusão do polo passivo dos Senhores Fernando Rodrigues Máximo e José Gonçalves da Silva Júnior, em razão da falta de atribuição para o cumprimento da decisão objurgada; e, no mérito, sejam acolhidas as informações do Ofício n. 28773/2020/SEJUS-ASTEC, para efeito considerarem-se cumpridas as determinações constantes da Decisão Monocrática n. 0200/2020/GCBAA, com a consequente extinção do feito.

Remetidos os autos para a Secretaria de Processamento e Julgamento, foi emitida certidão técnica considerando o recurso tempestivo (ID 980973).

O Conselheiro-Substituto Francisco Junior Ferreira da Silva, em juízo monocrático provisório de admissibilidade (DM 0002/2021-GCVCS/TCE-RO – ID 984052), verificou a presença dos requisitos de admissibilidade do recurso, conhecendo da insurgência.

No mesmo ato, o feito foi encaminhando para este órgão ministerial para a emissão de parecer na forma regimental.

É o relatório.

DA ADMISSIBILIDADE RECURSAL

Na mesma senda do juízo de admissibilidade prévio, realizado pelo Conselheiro-Substituto Francisco Junior Ferreira da Silva, constato a presença dos pressupostos recursais extrínsecos e intrínsecos, pelo que o presente recurso merece ser conhecido e devidamente apreciado.

DA PRELIMINAR

De início, no que toca à legitimidade da representação dos gestores em questão, pela Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, não se vislumbra óbice, mormente, tendo em vista que, em casos análogos, a Corte de Contas já admitiu a atuação do órgão em mesmas circunstâncias.

Desse modo, considerando-se referidos entendimentos recentes desse Tribunal de Contas, inexiste qualquer impedimento à atuação da Procuradoria Geral do Estado nestes autos.

Ainda em sede preliminar,[1] foi afirmado que Fernando Rodrigues Máximo e José Gonçalves da Silva Júnior, respectivamente Secretário de Estado da Saúde e Secretário-Chefe da Casa Civil, ante a ausência de liame entre as atribuições de seus cargos e as determinações exaradas pela Corte de Contas no *decisum* recorrido, não deteriam legitimidade passiva para figurar como responsáveis no feito.

De pronto, entende esta Procuradoria-Geral de Contas que assiste razão ao pleito recursal no ponto, tendo em vista que as determinações exaradas pela Corte de Contas, no *decisum* vergastado, fazem referência a ações e informações atinentes ao sistema prisional, cuja pertinência direta se dá em relação às

[1] A questão fora abordada como meritória pelo recurso em análise, no entanto, por tratar de questão processual, será examinada, neste opinativo, como matéria preliminar ao mérito.

atribuições do Secretário de Estado da Justiça, o Senhor Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito, cuja estrutura conta, aliás com a Gerência da Saúde – GESAU/SEJUS, não se sustentando a atribuição de responsabilidade pelas medidas determinadas aos outros dois Secretários de Estado arrolados.

Corrobora o exposto o fato, bem exposto no recurso, de que as determinações exaradas por essa Corte não são abrangidas pelas atribuições da Secretaria do Estado de Saúde, previstas no artigo 145 da Lei Complementar Estadual

n. 965/2017,[2] nem pelas da Casa Civil, nos termos do artigo 93 da citada Lei Complementar.[3]

[2] Art. 145. À Secretaria de Estado da Saúde - SESAU, Órgão Central do Sistema Operacional de Atenção em Saúde, compete coordenar a política de saúde no âmbito do Estado, em observância aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde - SUS, desenvolvendo as seguintes atividades entre outras relacionadas à sua área de atuação:
I - elaboração e execução das políticas de saúde;
II - promoção e desenvolvimento dos serviços básicos de saúde, assistindo tecnicamente os municípios na implantação, operação e avaliação dos serviços desenvolvidos em nível local;
III - execução das ações de saúde em nível secundário e terciário, exercendo as ações de vigilância epidemiológica, coordenando, supervisionando e executando programas de controle de doenças transmissíveis;
IV - fiscalização e controle das condições sanitárias de higiene, saneamento e trabalho, da qualidade de medicamentos e de alimentos entre outras atividades correlatas;
V - elaboração e implantação dos Planos Estadual de Saúde, de Regionalização, Hierarquização em articulação com os municípios, após deliberação do Conselho Estadual de Saúde;
VI - administração orçamentária e financeira dos recursos integrantes do Fundo Estadual de Saúde - FES;
VII - coordenação e execução das ações de informação, controle, avaliação e auditoria do Sistema Único de Saúde do Estado;
VIII - coordenação das atividades de vigilância epidemiológica e ambiental no Estado em cooperação com os municípios e os demais Órgãos responsáveis pelo saneamento, proteção e preservação ambiental do Estado;
IX - normatização, coordenação e fiscalização do cumprimento das normas de vigilância sanitária no Estado;
X - organização e execução das ações governamentais e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde sob sua responsabilidade direta;
XI - planejar, coordenar e executar a política estadual de prevenção do uso indevido de drogas e tratamento de dependentes químicos;
XII - articular e integrar com instituições e Entidades afins para a implementação de programas e projetos, em consonância com a função programática da Secretaria;
XIII - elaborar e implementar a política de capacitação dos funcionários da SESAU;
XIV - planejar, coordenar e executar a política estadual de prevenção do uso indevido de drogas e tratamento de dependentes químicos;
XV - articular e integrar com instituições e Entidades afins para a implementação de programas e projetos, em consonância com a função programática da Secretaria de Estado a qual está subordinada;
XVI - fortalecer e disseminar a cultura de paz baseada na prática da não-violência, promover os direitos humanos e a valorização da vida, entendida como um modo de pensar e agir que rejeita a violência e valoriza a diversidade e o diálogo; e
XVII - exercer outras competências afins.

[3] Art. 93. À Casa Civil como Órgão Central do Sistema Operacional de Governadoria e Articulação Política no âmbito da Administração Direta e Indireta compete a assistência imediata e direta ao Governador e ao Vice-Governador do Estado, em suas ações político-sociais, a coordenação geral da política institucional da administração pública estadual, as relações institucionais entre os Poderes e na gestão administrativa, as atividades de cerimonial, de imprensa oficial, de relações públicas e de assuntos legislativos, aqui incluída a avaliação das propostas legislativas que o Chefe do Executivo encaminha ao Poder Legislativo, além de cuidar da publicação de Atos Oficiais do Governo.

Nessa senda, tem-se que os Senhores Fernando Rodrigues Máximo e José Gonçalves da Silva Junior, não detêm legitimidade passiva para figurar responsáveis pelo cumprimento das determinações postas na decisão DM-0200/2020-GCBAA.

DO MÉRITO

No mérito, os recorrentes alegaram que o Tribunal de Contas não pode adentrar no mérito das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado de Rondônia, tendo em vista cuidar de tema afeto, tão somente, ao Poder Executivo, em seu juízo de conveniência e oportunidade, fazendo referência a um ultrapassado modelo estanque de separação de poderes como premissa argumentativa. [4]

O tema já fora tratado por esta Procuradoria-Geral de Contas em diversas oportunidades, sobretudo em razão da atuação dessa Corte no decorrer da pandemia do novo coronavírus, valendo repetir algumas observações que afastam a argumentação posta pelos recorrentes, as quais já foram exaustivamente expostas nos Pareceres n. 105/2020-GPGMPC e n. 138/2020-GPGMPC, recentemente exarados por esta Procuradoria-Geral de Contas.

No que toca especificamente às políticas públicas, o Supremo Tribunal Federal, sobretudo a partir da decisão monocrática havida na ADPF 45,[5] da

[4] Quanto à separação de poderes, é lúcida a lição contida no seguinte excerto doutrinário: "*A separação de poderes sofreu considerável mudança com o novo constitucionalismo pautado, entre outras características, pelo primado dos direitos fundamentais, de forma que permaneceu o sentido original da limitação ao poder, embora não como um fim em si mesmo ou como uma luz para o brilho da lei. Ao contrário, a dimensão instrumental do princípio deve prevalecer como esteio para a realização dos direitos fundamentais e dos objetivos de cada Estado. Isto exige que as concepções originais do princípio sejam confrontadas com o ordenamento de cada Estado, não mais prevalecendo com valor dogmático e receita universal.*" *In*: MOTTA, Fabrício. Função normativa da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2007, pg. 57.

[5] Ainda que tenha sido julgada prejudicada, foram feitas relevantes considerações, pelo Ministro Celso de Mello, monocraticamente, sobre o tema em apreço na referida ação, *verbis*: "*Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo.*

lavra do Ministro Celso de Mello, passou a entender que é ampla a sindicabilidade delas quando está em jogo a tutela de direitos fundamentais, como se verifica no caso em apreço.

Corroborando o supracitado paradigma decisório, o mesmo Supremo Tribunal Federal, no que se refere especificamente ao controle de políticas públicas de saúde, tem se pronunciado por meio de reiterados precedentes, ora de matriz coletiva (*v.g.*: STA n. 91,[6] n. 175,[7] n. 185,[8] n. 287,[9] SL n. 228,[10] ARE 727864,[11] dentre outros), ora de matriz individual (*v.g.*: RE 566471,[12] RE 271286,[13] dentre outros), no sentido de que o Poder Executivo, na medida de suas omissões e falhas na garantia do direito fundamental à saúde, está sujeito a intervenções no sentido de

É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado."

[6] STF limita fornecimento de medicamentos excepcionais e de alto custo pelo estado de Alagoas. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69197 Acesso em: 01.02.2021.

[7] Presidente do STF decide ação sobre fornecimento de remédios com subsídios da audiência pública sobre saúde. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=113461 Acesso em: 01.02.2021.

[8] STF suspende decisão sobre inclusão de cirurgia de mudança de sexo no SUS. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=79721 Acesso em: 01.02.2021.

[9] Presidente suspende multa diária de R$ 10 mil imposta à União e à Universidade Federal do Paraná. Disponível em: http://m.stf.gov.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=103493 Acesso em: 01.02.2021.

[10] Ministro determina a disponibilização de UTIs para pacientes do SUS no Ceará. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=97755&caixaBusca=N Acesso em: 01.02.2021.

[11] Ministro mantém decisão que obriga Estado do Paraná a custear internações em hospitais particulares. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=274982 Acesso em: 01.02.2021.

[12] Suspenso julgamento sobre acesso a medicamentos de alto custo por decisão judicial. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=325411 Acesso em: 01.02.2021.

[13] PACIENTE COM HIV/AIDS - PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS – DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) - PRECEDENTES (STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA.

arbitrar a melhor solução entre a garantia da prestação pretendida e o equilíbrio orçamentário do ente público.

Nessa linha, ganham força as instituições de fiscalização, como o Ministério Público, o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas, na efetivação dos direitos fundamentais, por meio da tutela dos corretos planejamento, implementação e execução de políticas públicas pelo Poder Executivo, tendo em vista a imperiosa observância aos preceitos constitucionais que não permitem mais, por advento de uma leitura estanque da separação de poderes ou excessivamente formalista da representação democrática, a atuação solitária e irrefreável do gestor público.

Destarte, a atuação dessa Corte de Contas, dentro de suas atribuições constitucionalmente previstas, no sentido de averiguar a regularidade dos serviços públicos de saúde em âmbito estadual e municipal, firme na dicção dos artigos 70 e 71 da CF/88, não se limita à verificação de compatibilidade e adequação formal de demonstrações contábeis aos ditames do ordenamento jurídico, alcançando também o efetivo exame da legalidade, legitimidade e economicidade, não só de atos e contratos, mas das próprias políticas públicas, mormente quando em jogo a efetividade de direitos fundamentais, como no presente caso.

Nesse sentido, consoante judiciosa disposição doutrinária, "(...) *é importante que a Sociedade Civil veja o Tribunal como um agente capaz de avaliar as políticas públicas e propor soluções adequadas para os problemas e para as carências que afligem os brasileiros*."[14]

Também oportuna a transcrição de precedentes do Tribunal de Contas da União demonstrando a efetiva participação do órgão de controle na análise de políticas públicas governamentais, *in verbis*:

> Irregularidades na contratação de serviços de hemodiálise e terapia substitutiva renal - TRS pela Secretaria de Saúde do Distrito

[14] ZYMLER, B. e ALMEIDA, G. H. R. O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pg. 153.

> Federal/SES-DF. Realização de Inspeção. Constatação de ineficiência na prestação dos serviços. Contrato Irregular firmado com a Empresa Imunotech Ltda. Suspenso. Pendência na adoção de providências determinadas ou recomendadas pela CGU e auditoria do próprio órgão. Conhecimento. Procedência. Determinações e comunicação. Restituição à unidade técnica para acompanhamento (ACÓRDÃO 2357/2011 ATA 36 - PLENÁRIO. Relator: JOSÉ JORGE - REPRESENTAÇÃO. Diário Oficial da União: vide data do DOU na ATA 36 - Plenário, de 31/08/2011)
>
> RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMA CIDADES DIGITAIS (PCD). MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES. FALHAS DE CONCEPÇÃO, PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE MECANISMO DE AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DO PROGRAMA. OPORTUNIDADE DE MELHORIA DO PCD E SIMILARES NO ÂMBITO FEDERAL. RECOMENDAÇÕES DE APERFEIÇOAMENTO. CIÊNCIA. (ACÓRDÃO 1898/2017 – PLENÁRIO. Relator: BRUNO DANTAS – RELATÓRIO DE AUDITORIA. J. 20/08/2017)

Cai por terra, portanto, a ideia de que essa Corte de Contas não detenha competência institucional para atuar concretamente nos casos em que verifique omissões ou falhas na atuação administrativa, mormente quando resultem na proteção insuficiente de um bem constitucionalmente tutelado, como é a saúde pública, não subsistindo, nessa toada, a argumentação trazida a lume pelos impugnantes.

Por tais fundamentos, sem grande esforço se conclui que não merecem guarida os argumentos apresentados quanto ao papel dessa Corte de Contas na avaliação das medidas de enfrentamento à COVID-19.

No que toca, efetivamente, às determinações feitas por essa Corte de Contas, os impugnantes limitaram-se a alegar que as providências tomadas pela referida Secretaria, quanto ao cumprimento da decisão DM n. 0200/2020/GCBAA, foram informadas à Corte de Contas por meio do Ofício n. 28773/2020/SEJUS-ASTEC, encaminhado em 17.12.2020, juntando a referida documentação ao recurso em exame.

Conquanto, não é o presente processo, cujo remédio recursal adotado sequer permite a juntada de documentos, o *locus* adequado para a aferição do cumprimento ou não das determinações formuladas pela Corte de Contas, o que se dará nos próprios autos principais em que exaradas.

Diante de todo o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas, pelo conhecimento do presente Pedido de Reexame, ante o preenchimento dos seus requisitos de admissibilidade, pelo parcial acolhimento das questões preliminares, reconhecendo-se, *in casu*, a ilegitimidade dos Senhores Fernando Rodrigues Máximo e José Gonçalves da Silva Júnior, respectivamente, Secretário do Estado de Saúde e Secretário-Chefe da Casa Civil, nos termos delineados por este parecer, e no mérito, pela improcedência da pretensão recursal, mantendo-se hígidas as determinações exaradas na Decisão Monocrática n. 0200/2020/GCBAA em relação ao Senhor Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito, Secretário de Estado da Justiça, cuja aferição de cumprimento ou não daquele *decisum* deverá ter lugar nos autos principais.

É como opino.

Porto Velho, 08 de fevereiro de 2021.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 8 de Fevereiro de 2021

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS