

Procedimento Administrativo: Nº 09.2020.00001338-0

RECOMENDAÇÃO Nº 0011/2020/2ª PmJTAU

EMENTA: Recomenda ao Prefeito de Tauá-CE, bem como aos Secretários de

Saúde e de Segurança Pública Municipal, que adotem providências, no prazo de 48

horas, visando organizar as filas externas das agências bancárias, notadamente no

período em que compreender o pagamento dos benefícios excepcionais e que atraiam grande quantidade populacional (como o "auxílio emergencial" por conta da

pandemia do COVID-19), principalmente no entorno da Caixa Econômica Federal,

bem como nos períodos em que regularmente haja mais usuários das instituições

financeiras em geral (para pagamento de salários dos servidores das três esferas,

aposentadorias, pensões, bolsa-família, entre outros), bem como de quaisquer outros

locais que possam vir a ocorrer aglomerações

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ, por intermédio

do Promotor de Justiça titular da 2ª Promotoria de Justiça de Tauá-CE, no uso das

atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 129, incisos III, VI e IX, da Constituição

Federal de 1988; artigo 26, inciso I, e alíneas, da Lei Federal nº 8.625/93, artigo 7º, inciso I,

da Lei Complementar Federal nº 75/93, e atendendo às determinações constantes da

Resolução nº 036/2016 do OECPJ/CE;

CONSIDERANDO que, a teor do art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei

Federal 8.625/93, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), cabe ao Ministério

Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual,

sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito pelos poderes estaduais ou municipais e, no

exercício dessas atribuições, promover Ações Civis Públicas, Inquéritos Civis, Procedimentos

Administrativos, Recomendações dirigidas a órgãos e entidades, requisitando ao destinatário

sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito;

CONSIDERANDO que a saúde é direito de todos e dever do Estado, nos

termos do art. 196 da Constituição Federal e que a Organização Mundial da Saúde, em 11 de

março de 2020, declarou situação de pandemia de COVID-19, doença causada pelo novo



coronavírus (Sars-Cov-2), momento em que uma doença se espalha por diversos continentes com transmissão sustentada entre humanos;

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

CONSIDERANDO a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020, elaborada pelo Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério Público Federal, que trata da atuação dos membros do Ministério Público brasileiro, em face da decretação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional para o coronavírus (COVID-19), em que se evidencia "a necessidade de atuação conjunta, interinstitucional, e voltada à atuação preventiva, extrajudicial e resolutiva, em face dos riscos crescentes da epidemia instalar-se no território nacional";

CONSIDERANDO que o Governo do Estado do Ceará, por meio do Decreto nº 33.510, de 16 de março de 2020, decretou situação de emergência em saúde, devido ao aumento do número de casos suspeitos e a confirmação de casos de contaminação pela COVID-19 no Estado do Ceará, dispondo sobre diversas medidas para enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus;

CONSIDERANDO que é imprescindível o acompanhamento, pelo Ministério Público, das providências que estão sendo adotadas pelo **Município de Tauá-CE** para o enfrentamento desta pandemia;

CONSIDERANDO o elevado risco de que uma contaminação simultânea de grande parte da população do Estado do Ceará pelo COVID-19 leve a um colapso do sistema de saúde, em face da virtual insuficiência de profissionais, de equipamentos, de insumos e de medicamentos na rede pública e na rede privada para tratar, ao mesmo tempo, milhares de pessoas com sintomas graves de insuficiência respiratória aguda, tratamento este que, numa



quantidade considerável de casos, exige intubação para ventilação mecânica e internação em unidade de terapia intensiva (UTI);

CONSIDERANDO que o distanciamento social vem sendo recomendado pelos especialistas da área epidemiológica como uma medida extremamente válida na tentativa de diminuir a curva de transmissão do COVID-19, já alcançando resultado satisfatório em determinados países, bem como o aumento expressivo de casos confirmados e de óbitos decorrentes de COVID-19 em todo o Estado do Ceará, o que não é diferente do quadro que tem se evidenciado nesta cidade de Tauá-CE;

CONSIDERANDO que é função primordial da Administração Pública neste momento adotar todos as providências que visem não permitir aglomeração e desordem de pessoas em filas de agências bancárias, posto que isso pode contribuir para a disseminação do COVID-19, o que poderá ocasionar, em consequência, a piora da atual situação de saúde de Tauá-CE;

CONSIDERANDO que as providências adotadas até agora pelo Município de Tauá-CE não estão se mostrando eficazes para organizar filas bancárias e evitar aglomerações de pessoas com o distanciamento necessário, uma vez que vem sendo veiculado por diversos meios de comunicações e pelos aplicativos de mídias sociais imagens (dessa semana, inclusive) de aglomerações de pessoas em filas da agência da Caixa Econômica Federal localizadas no município de Tauá-CE, em razão de questões relacionadas ao auxílio emergencial do Governo Federal, além da natural demanda daquela instituição financeira;

CONSIDERANDO que os atos administrativos são dotados, dentre outros, dos atributos da Autoexecutoriedade e da Imperatividade e que, de acordo com os ensinamentos de Alexandre Mazza¹, a Imperatividade dos atos administrativos significa que "o ato administrativo pode criar unilateralmente obrigações aos particulares, independentemente da anuência destes. É uma capacidade de vincular terceiros a deveres jurídicos derivada do chamado poder extroverso. Ao contrário dos particulares, que só possuem poder de auto-

¹ Mazza, Alexandre Manual de direito administrativo / Alexandre Mazza. – 9. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.



obrigação (introverso), a Administração Pública pode criar deveres para si e também para terceiros"; e que a Autoexecutoriedade "permite que a Administração Pública realize a execução material dos atos administrativos ou de dispositivos legais, usando a força física se preciso for para desconstituir situação violadora da ordem jurídica."

CONSIDERANDO, ainda, a valiosa lição de José dos Santos Carvalho Filho² acerca do Poder-Dever de Agir dos Administradores Públicos:

"Quando um poder jurídico é conferido a alguém, pode ele ser exercitado ou não, já que se trata de mera faculdade de agir. Essa, a regra geral. Seu fundamento está na circunstância de que o exercício ou não do poder acarreta reflexos na esfera jurídica do próprio titular.

O mesmo não se passa no âmbito do direito público. Os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade.

Sendo assim, deles emanam duas ordens de consequência:

são eles irrenunciáveis; e

devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares.

Desse modo, as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes.

(...)

Corolário importante do poder-dever de agir é a situação de ilegitimidade de que se reveste a inércia do administrador: na medida em que lhe incumbe conduta comissiva, a omissão (conduta omissiva) haverá de configurar-se como ilegal. Desse modo, o administrado tem o direito subjetivo de exigir do administrador omisso a conduta comissiva imposta na lei, quer na via administrativa, o que poderá fazer pelo exercício do direito de petição (art. 5°, XXXIV, "a", da CF), quer na via judicial, formulando na ação pedido de natureza condenatória de obrigação de fazer (ou, para outros, pedido mandamental).

(...,

Ilegais, desse modo, serão as omissões específicas, ou seja, aquelas que estiverem ocorrendo mesmo diante de expressa imposição legal no sentido do facere administrativo em prazo determinado, ou ainda quando, mesmo sem prazo fixado, a

² Carvalho Filho, José dos Santos Manual de Direito Administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.



Administração permanece omissa em período superior ao aceitável dentro de padrões normais de tolerância ou razoabilidade. Da mesma forma, não incide a teoria da reserva do possível para a garantia de direitos fundamentais ou prioritários, como, por exemplo, o acesso a deficientes. Em tais hipóteses, assegurase ao interessado exigir da autoridade omissa conduta positiva — originária, pois, do poder-dever de agir atribuído aos administradores públicos. Em caso de resistência, é assegurado ao interessado o recurso à via judicial, na qual poderá postular seja o omisso condenado ao cumprimento de obrigação de fazer, no caso, a de adotar conduta positiva, inclusive para o fim de praticar o ato administrativo de sua competência.

(...)

Quanto ao agente omisso, poderá ele ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente, conforme o tipo de inércia a ele atribuído. Pode, inclusive, ser punido por desídia no respectivo estatuto funcional, ou, ainda, ser responsabilizado por conduta qualificada como improbidade administrativa. Caso da omissão administrativa sobrevenham danos para terceiros, têm estes ação indenizatória em face da pessoa administrativa a que pertencer o servidor inerte, respondendo este em ação regressiva perante aquela (art. 37, § 6°, CF)."

CONSIDERANDO que o Princípio da Proibição da Proteção Deficiente dos Direitos Fundamentais, ao passo que visa coibir a atuação deficiente do Poder Público, também exige a atuação por meio de medidas suficientes para o alcance de uma proteção adequada e eficaz dos direitos fundamentais³, assim como que ao discorrer sobre o da Proibição da Proteção Deficiente dos Direitos Fundamentais, Ingo Wolfgang Sarlet⁴ elucida que "A violação da proibição de insuficiência, portanto, encontra-se habitualmente representada por uma omissão (ainda que parcial) do poder público, no que diz com o cumprimento de um imperativo constitucional, no caso, um imperativo de tutela ou dever de proteção, mas não se esgota nesta dimensão (...)";

CONSIDERANDO que cabe ao Poder Executivo Municipal organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício de seu poder de polícia administrativa e que as Leis Municipais em Geral tem como finalidade instituir as medidas de polícia

³ Campos, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de Coisas Inconstitucional. Salvador: JusPODIVM, 2016. ⁴SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre a proibição de excesso e de insuficiência. Revista da Ajuris, ano XXXII, n. 98, jun. 2005



administrativa a cargo do Município em matéria de higiene pública, do bem-estar público, bem como as correspondentes relações jurídicas entre o Poder Público Municipal e os Munícipes, além do fato de que as Leis Municipais em Geral asseveram ser dever do Prefeito e dos servidores públicos municipais em geral cumprir e fazer cumprir as suas prescrições legais, estando as pessoas físicas ou jurídicas sujeitas as suas inserções determinativas;

CONSIDERANDO que o retardamento da prática de ato de ofício poderá configurar ato de improbidade administrativa (art. 11, inciso II, da Lei nº 8.429/92), bem como, no caso do Prefeito Municipal, crime de responsabilidade nos termos do art. 1º, VII e XXII, do Decreto-Lei nº 201/64, este último de competência do Tribunal de Justiça;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...)

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de oficio; (...)

CONSIDERANDO a ampla submissão do Poder Executivo Municipal aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência administrativas, bem como que o artigo 37, caput, da Constituição Federal (CF/88) consagra o princípio da eficiência na Administração Pública (desdobramento do direito fundamental à boa administração), segundo o qual os administradores devem atuar com rendimento, minimizando o dispêndio de recursos e produzindo resultados satisfatórios aos administrados e que, ainda segundo os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho⁵ acerca do princípio da eficiência:

"A EC nº 19/1998, que guindou ao plano constitucional as regras relativas ao projeto de reforma do Estado, acrescentou, ao caput do art. 37, outro princípio: o da eficiência (denominado de "qualidade do serviço prestado" no projeto da Emenda). Com a inclusão, pretendeu o Governo conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores. Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento

⁵ Carvalho Filho, José dos Santos Manual de Direito Administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.



da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários. De fato, sendo tais serviços prestados pelo Estado ou por delegados seus, sempre ficaram inacessíveis para os usuários os meios efetivos para assegurar seus direitos. Os poucos meios existentes se revelaram insuficientes ou inócuos para sanar as irregularidades cometidas pelo Poder Público na execução desses serviços."

CONSIDERANDO, portanto, que o Poder Público deve adotar providências suficientes voltadas para eficiência administrativa, atendendo o Poder-Dever de Agir de forma a evitar a Proibição da Proteção Deficiente dos direitos fundamentais (in casu, o Direito à Saúde), já que deve se distanciar de incorrer em omissões, ainda que parciais, assim como que, por seu turno, a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, nos termos dos estatutos dos servidores e demais normas em vigor aplicáveis aos agentes públicos e políticos, sob pena de possível incidência em ilícitos nas mais diversas esferas, inclusive criminal (como, por exemplo, os delitos de condescendência criminosa - art. 320, Código Penal - e/ou prevaricação - art. 319 do Código Penal);

CONSIDERANDO que é imprescindível o acompanhamento, pelo Ministério Público, das providências que estão sendo adotadas pelo município de Tauá-CE para o enfrentamento desta pandemia e que esta 2ª Promotoria de Justiça, com atribuição na Defesa da Saúde Pública, instaurou o Procedimento Administrativo Nº 09.2020.00001338-0 com a finalidade de acompanhar as providências que estão sendo adotadas pelo Município de Tauá-CE e Arneiroz-CE para o enfrentamento do Novo Coronavírus;

RESOLVE RECOMENDAR ao MUNICÍPIO DE TAUÁ-CE, nas pessoas de seu Prefeito Municipal, de seu Secretário de Saúde e de Segurança Pública Municipal, bem como das demais pessoas físicas ou jurídicas envolvidas com a situação descritas nos "considerandos" acima, no que couber, para em prazo imediato:

I) Adote todas as medidas administrativas necessárias para fiscalização de aglomerações de filas de espera de todas as agências bancárias e lotéricas de Tauá-CE, bem



como de quaisquer outros locais em que possam ocorrer filas e/ou aglomerações, levando em conta os serviços essenciais, devendo ser garantido à distância de, pelo menos, dois metros entre as pessoas que estejam aguardando atendimento, para tanto:

- a) Faça a marcação com adesivos ou outros meios da distância mínima de dois metros entre os clientes inclusive fora da agência, ou outro meio de controle visual igualmente eficaz e perceptível àqueles que tiverem realizando fiscalização e aos próprios consumidores e, caso seja insuficiente, verifique outras opções, inclusive a disponibilização de tendas e/ou outras estruturas para acomodação sem que haja aglomeração e com distância mínima;
- b) crie grupos de "whatsapp" com todas as agências, superintendências regionais dos bancos e também com agências lotéricas e representantes do Estado e do Município para que sejam discutidas soluções conjuntas e rápidas para os problemas das aglomerações nas filas, remetendo os números e emails para o Ministério Público;
- c) sejam feitas reuniões semanais por videoconferência (on-line, por meets ou outros aplicativos similares) para que sejam discutidas estratégias para solução do problema das aglomerações nas filas, sobretudo da Caixa Econômica Federal no período de pagamento do benefício emergencial;
- d) amplie a rede de atendimento, com criação inclusive de postos temporários de atendimento para tirar dúvidas de modo a diminuir as filas e descentralizar o atendimento para fora das agências quando possível;
- e) Disponibilize pessoal para mapear e organizar as filas externas de todas as agências bancárias e lotéricas de Tauá-CE, ao menos nos períodos de maior movimentação dos referidos estabelecimentos, sobretudo no entorno da Caixa Econômica Federal enquanto perdurar o pagamento do benefício emergencial instituído em decorrência da pandemia do COVID-19, bem como de quaisquer outros locais em que possam ocorrer filas e/ou aglomerações, levando em conta os serviços essenciais, devendo ser garantido à distância de, pelo menos, **dois metros** entre as pessoas que estejam aguardando atendimento;
- f) Expeça, nos termos e nos limites da legislação pátria, todos atos administrativos que se fizerem necessários a viabilizar o exercício do Poder-Dever de Agir da Administração Pública no que diz respeito a evitar aglomerações nos arredores das referidas agências;
- h) Determine que os servidores públicos/empregados/terceirizados/colaboradores/outros, que sejam designados a exercer as



atividades de controle das aglomerações de filas de espera de todas as agências bancárias e lotéricas de Tauá-CE, bem como de quaisquer outros locais em que possam ocorrer filas e/ou aglomerações, adotem todas as providências previstas em lei/ato administrativo, no âmbito de suas competências e nos limites legais para que sejam evitados eventuais desvios e excessos, com a finalidade de evitar aglomerações de filas de espera de todas as agências bancárias e lotéricas de Tauá-CE, bem como de quaisquer outros locais em que possam ocorrer filas e/ou aglomerações;

- g) Institua comissões voltadas à fiscalização dos trabalhos dos servidores públicos/empregados/terceirizados/colaboradores/outros que sejam designados a exercer as atividades de controle das aglomerações de filas de espera de todas as agências bancárias e lotéricas de Tauá-CE, bem como de quaisquer outros locais em que possam ocorrer filas e/ou aglomerações;
- h) a adoção de outras medidas que, embora não contempladas na presente recomendação, tenham como escopo a consecução das finalidades do presente ato;
- II) Assegure e determine aos servidores públicos/empregados/terceirizados/colaboradores/outros que sejam designados a exercer as atividades de controle das aglomerações de filas de espera de todas as agências bancárias e lotéricas de Tauá-CE, bem como de quaisquer outros locais em que possam ocorrer filas e/ou aglomerações o uso **máscaras**,⁶ podendo ser utilizadas máscaras caseiras, conforme orientação do Ministério da Saúde (https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/04/1586014047102-Nota-Informativa.pdf) e devendo ser feita a limpeza regular conforme orientação das autoridades sanitárias;
- III) Assegure aos servidores públicos/empregados/terceirizados/colaboradores/outros que sejam designados a exercer as atividades de controle das aglomerações de filas de espera de todas as agências bancárias e lotéricas de Tauá-CE, bem como de quaisquer outros locais em que possam ocorrer filas e/ou

⁶ As máscaras cirúrgicas são recomendadas para todas as pessoas e obrigatórias para os profissionais de saúde durante a pandemia. Em face da escassez no mercado mundial, a utilização das máscaras cirúrgicas deve ser prioritariamente utilizada pelos profissionais de saúde, podendo os profissionais de outras áreas usar, em face da falta, máscaras caseiras, segundo modelo orientado pelo Ministério da Saúde. Para maiores informações sobre as máscaras caseiras e de tecido, ver:link acima sublinhado



aglomerações, o acesso a itens de higiene, notadamente máscaras (podendo ser máscaras caseiras) e álcool em gel;

IV) Divulgue as ações implementadas, e disponibilize todos os meios possíveis e adequados para que sejam atingidos os objetivos pretendidos;

Ademais, na forma do artigo 27, parágrafo único, inciso IV da Lei nº 8.625/93, **REQUISITA-SE à Vossas Excelências**, que, no prazo de **72 (setenta e duas) horas**, seja encaminhada Órgão Ministerial resposta sobre a aceitação e adoção das medidas para cumprimento desta RECOMENDAÇÃO (servindo a remessa de cópia por e-mail como ciência).

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

Remeta-se a presente RECOMENDAÇÃO para o Prefeito Municipal e para a Secretaria de Saúde e de Segurança Pública, bem como à Polícia Militar e à Polícia Civil, requisitando-se o apoio às medidas adotadas pelo Município de Tauá-CE, na medida da atribuição da organização militar e de polícia investigativa citadas, do Município de Tauá-CE para adoção das providências cabíveis, e ainda para: a) As rádios difusoras do Município para conhecimento da RECOMENDAÇÃO e outros organismos de imprensa dessa cidade, dando a devida publicidade; b) O Centro de Apoio Operacional da Cidadania, por meio de sistema informatizado.

Publique-se no Diário do MPCE. Registre-se. Providências necessárias.

Tauá, 06 de maio de 2020.

MARCOS BARBOSA CARVALHO **Promotor de Justiça**