



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
1ª Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**DÉCIMA CÂMARA CÍVEL**  
**APELAÇÃO Nº 0014993-82.2020.8.19.0021**  
**APELANTE: MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS**  
**APELADOS: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE**  
**JANEIRO E MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE**  
**JANEIRO**  
**RELATORA: DES. PATRICIA RIBEIRO SERRA VIEIRA**

**Parecer do Ministério Público**

EMENTA. Apelação. Ação Civil Pública. Tutela Coletiva da Saúde. Covid-19. Medidas para enfrentamento da pandemia. Legitimidade ativa da Defensoria Pública. Violação da Separação de Poderes. Inocorrência. Sindicabilidade do mérito administrativo. Provimento que visa à tutela do direito à saúde e à vida. Mínimo Existencial. Discricionariedade mitigada. Gestor jungido pelas recomendações técnico-científicas sanitárias. Medidas não farmacológicas para contenção da pandemia. Princípio da Prevenção. Arts. 196 e 198 da Constituição Federal. Multa ao gestor público. Possibilidade. Parecer pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

**COLENDAS CÂMARA**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de apelação interposta pelo **MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS** nos autos da ação civil pública movida pela **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, com



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

assistência litisconsorcial do **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** (índice 0435), contra a sentença de índice 3411, que julgou procedentes os pedidos, nos seguintes termos:

“(…)

É o relatório Decido.

Afasto a arguição de ilegitimidade ativa da Defensoria Pública para ajuizamento da presente ação, tendo em vista que o art. 134 da CRFB/88, art. 5º, II, da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública-LACP) e os arts. 1º, 4º, VII, VIII, X e XI, e 106-A da Lei Complementar nº 80/1994 conferem, de forma expressa, à Defensoria Pública, legitimidade para propor ação civil pública objetivando a tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas necessitadas, assim compreendidas tanto as carentes de recursos econômicos, como as alijadas do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CRFB/88). Ademais, o STF já assentou tal entendimento após o julgamento da ADI nº 3943/DF.

No mais, portanto são as partes legítimas e bem representadas, estão presentes os pressupostos processuais e não há outras preliminares ou prejudiciais a serem apreciadas, pelo que passo ao exame do mérito.

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e pelo Ministério Público do Rio de Janeiro em face do Município de Duque de Caxias cujo objeto principal, em apertada síntese, seria compelir o Município de Duque de Caxias a se manifestar legalmente através de ato legislativo próprio a respeito das medidas tomadas para a contenção da propagação do Covid-19, conforme vem sendo feito nos demais municípios do Estado, baseando-se em evidências científicas que possam, diante de um momento de grande incerteza, para trazer mais segurança para a população quanto à disseminação do vírus.

Embora não resida no município de Duque de Caxias, essa Magistrada possui com a cidade laços afetivos em razão da ligação da cidade com seus tios, que culminaram em homenagens como seus nomes em Escolas, Praça, Avenida e o Hospital Infantil na cidade, possuindo o maior carinho com a população Caxiense e grande consideração pelo Município de Duque de Caxias.

Dito isso, é preciso registrar que restou demonstrado que o Prefeito do Município declarou, publicamente por meio de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

jornais e entrevistas, que não cumpriria a decisão que concedeu a tutela de urgência, às fls. 309 e continuou a descumprir todas as decisões posteriores, sempre havendo relatos e fotografias que demonstram o pouco caso com a decisão da Justiça e às vidas dos moradores de Duque de Caxias por parte de seu Prefeito.

Fotos estampadas nos jornais mostravam diversas lojas abertas e intenso movimento nas principais avenidas do município, demonstrando que atividades não essenciais estavam em pleno funcionamento sem qualquer fiscalização por parte da Prefeitura de Duque de Caxias, o que gerou intenso fluxo de pessoas pelas avenidas e calçadões.

Sem contar as aparições do Prefeito no twitter duquedecaxiasoficial (@duquedecaxiasof), onde o mesmo aparecia em vários vídeos, em diversas datas, sem máscara e rodeado de populares, em diferentes locais da cidade, o que levou o juízo a considerar os pedidos autorais nessa Ação Civil Pública.

A questão de desobediência à ordem judicial pelo Administrador Público é recorrente no Brasil. O STJ no AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.397.770 - MG (2018/0298477-2) de relatoria do MINISTRO FRANCISCO FALCÃO, traz a seguinte Ementa:

"EMENTA : PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE MIRADOURO. EX-PREFEITO. NÃO CUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. FORNECIMENTO DE SUPLEMENTO A MENOR. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. NÃO VERIFICADA. DOLO OU MÁ FÉ DO AGENTE. ELEMENTO SUBJETIVO. CARACTERIZAÇÃO. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE. I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa objetivando a condenação do município a fornecer suplemento alimentar a menor. Concedida a liminar, o réu, na qualidade de prefeito municipal, não cumpriu a ordem judicial, com o que se fez necessário o bloqueio de valores do município para a efetividade do comando. Por sentença, julgou-se improcedente o pedido inicial. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais confirmou a sentença e julgou prejudicado o recurso. II - No tocante à violação do art. 1.022, II, do Código de Processo Civil, a argumentação não merece acolhida. O acórdão recorrido



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

não se ressentir de omissão, obscuridade ou contradição, porquanto apreciou a controvérsia com fundamentação suficiente, embora contrária aos interesses do recorrente. III - Entendeu o Tribunal a quo que, apesar de evidenciado o descumprimento da liminar, para a configuração da improbidade administrativa, era necessária a comprovação do dolo ou má-fé do agente. IV - No tocante a tipificação, a conduta consistente em ignorar ordens judiciais afronta não apenas princípios basilares da administração pública - notadamente os princípios da legalidade e da moralidade administrativas -, mas também a própria estrutura democrática de Estado, que canaliza no Poder Judiciário a garantia de implemento impositivo das prestações constitucionalmente prometidas e não honradas pelo poder público. V - Portanto, não há dúvida de que, com o comportamento do prefeito, infringiu o recorrido postulados fundamentais e postos fora dos quadrantes da discricionariedade administrativa. VI - Sabe-se que não é qualquer atuação, desconforme os parâmetros normativos, que caracteriza ato de improbidade administrativa. É imprescindível a constatação de uma ilegalidade dita qualificada, reveladora da consciência e vontade de violar princípios da administração pública. Nesse sentido: AgInt no REsp n. 1.560.197/RN, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/2/2017, DJe 3/3/2017 e REsp n. 1.546.443/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/10/2016, DJe 25/10/2016. VII - No caso dos autos, é clara a presença do elemento subjetivo dolo, já que o réu-recorrido, ocupando o mais alto cargo da administração pública local, tinha o dever de conhecer a exigência básica segundo a qual não pode o administrador deixar de cumprir, sem justa causa reportada e comprovada nos respectivos autos, ordens emanadas de processos judiciais. VIII - Cumpre recordar que "o dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despidendo perquirir acerca de finalidades específicas" (STJ, AgRg no REsp n. 1.539.929/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

2/8/2016.) IX - Além disso, acentue-se que a atuação, em desconformidade com os referidos dispositivos legais, caracteriza conduta ímproba, nos termos do art. 11 da Lei n. 8.429/92, independentemente da ocorrência de prejuízo efetivo ao patrimônio público. O prejuízo efetivo ao patrimônio público é dispensado. Nesse sentido: REsp n. 1.164.881/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 14/9/2010, DJe 6/10/2010. X - Por consequência, resulta configurada a prática de improbidade administrativa violadora de princípios da administração pública, nos termos do art. 11, caput, da Lei n. 8.429/92. XI - Agravo interno improvido."

Vê-se pois, a gravidade da conduta do Prefeito em desobedecer a um comando judicial, posto que ao ocupar o mais alto cargo da administração pública local, tinha o dever de conhecer a exigência básica segundo a qual não pode o administrador deixar de cumprir, sem justa causa reportada e comprovada nos respectivos autos, ordens emanadas de processos judiciais, que em resumo à decisão acima afirma : "A conduta consistente em ignorar ordens judiciais afronta não apenas princípios basilares da administração pública - notadamente os princípios da legalidade e da moralidade administrativas -, mas também a própria estrutura democrática de Estado, que canaliza no Poder Judiciário a garantia de implemento impositivo das prestações constitucionalmente prometidas e não honradas pelo poder público".

Como refere a doutrina, "a desobediência injustificada de uma ordem judicial é um ato pessoal e desrespeitoso do administrador público; não está ele, em assim se comportando, agindo em nome do órgão estatal, mas, sim, em nome próprio" (VARGAS, Jorge de Oliveira. As consequências da desobediência da ordem do juiz cível. Curitiba: Juruá, 2001, p. 125).

A Prefeitura de Duque de Caxias vem mantendo a postura de autorizar a flexibilização do isolamento social, sem qualquer fiscalização ou planejamento, a despeito da ordem judicial, desobedecendo a autoridade do Poder Judiciário, crime previsto no art. 330 do Código Penal.

Mostra-se necessária a intensificação da fiscalização do cumprimento das regras atinentes ao isolamento social apropriado ao risco do Município de Duque de Caxias, vez que restou comprovado que o comércio encontra-se em pleno funcionamento e sem qualquer fiscalização atuante,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

demonstrando que o Prefeito está se furtando a cumprir a decisão judicial.

Ademais, o Município afirma em sua contestação que optou por gerir a crise decorrente da pandemia da COVID-19 de maneira diferente (mas não prejudicial) à adotada pelo Estado do Rio de Janeiro, deixando de pré-conceber fases de flexibilização, para, de quinze em quinze dias, estudar a sua realidade epidemiológica e definir as regras de restrição, o que foi opção do gestor municipal, democraticamente eleito, ao não antecipar as fases futuras da flexibilização justamente, do receio de que isso incentive a informalidade e o retorno de algumas atividades que continuam proibidas.

Na verdade, optou o município por não apresentar nenhum estudo para futura flexibilização, na contramão de todas as orientações de entidades e órgãos que se baseiam em evidência científica para o enfrentamento da pandemia, com uma evidente falta de transparência em suas ações.

De acordo com o a FIOCRUZ, em seu Boletim Observatório COVID da semana 37 e 38, de 6 a 19 de setembro de 2020: "No estado do Rio de Janeiro se observa uma ligeira tendência de redução da taxa de letalidade (5%) em relação à semanas anteriores, dada pelo proporção de casos que resultaram em óbitos por Covid-19. No entanto, esse valor ainda é considerado alto em relação a outros estados e aos padrões mundiais, à medida que se aperfeiçoam as capacidades de diagnóstico e de tratamento oportuno da doença, o que revela falhas no sistema de atenção vigilância em saúde. (disponível em [https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim\\_covid\\_semana\\_37-38\\_1.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_covid_semana_37-38_1.pdf). Acesso em 2/10/2020)

Muito embora, nesse momento da prolação da sentença, possa estar havendo uma diminuição dos casos, segundo a Nota Técnica nº 10 (ver nota de rodapé nº 1 ao final) da Secretaria Extraordinária de Acompanhamento das Ações Governamentais Integradas da COVID-19, encontrando-se nesse momento, o Município de Duque de Caxias na região Metropolitana I, com risco baixo para COVID-19, isso não significa que não há risco e que a pandemia se dissipou. Na verdade implica em atentar para as medidas de distanciamento referentes a cada nível de risco descritas na nota técnica referida (ver nota de rodapé nº 2).

Conforme já explanado na decisão de fls. 309/317, não é demais relembrar que se trata de uma situação sem



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

precedentes há mais de um século, de aspecto de alto grau de complexidade e alto risco à saúde pública, impactando o sistema de saúde público e privado, em todas as esferas do poder executivo.

São tempos em que é preciso sobreviver e não apenas viver. E isso requer ação coordenada de todos os entes federados, visando à prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública.

No momento não existe medicação segura nem vacina para o combate ao vírus, sendo a única estratégia segura o isolamento social a ser afrouxado de acordo com a melhora dos índices epidemiológicos.

E esse é o ponto : O decreto nº 7.587, de 22 de maio de 2020 não aponta qualquer mudança epidemiológica no município que sustente a abertura dos estabelecimentos comerciais nos termos ali postos, em oposição ao artigo 3º da Lei nº 13.979, de 06/02/2020, que trata de uma série de medidas, como o isolamento, a quarentena e posturas da Administração Pública, constando de seu parágrafo 1º que as medidas só poderão ser determinadas com base em "evidências científicas" e em "análises sobre as informações estratégicas em saúde", in verbis: "Lei nº13.979/20, art. 3º, § 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.", bem como contrariamente à orientação da OMS acerca da flexibilização das restrições de medidas sanitárias, no sentido de não serem liberados indiscriminadamente toda a circulação, mas levantadas as restrições de maneira controlada, lentamente e passo a passo, com proteção de populações vulneráveis e de acordo com as suas recomendações.

Ademais, estamos vendo que nos países europeus já se prenuncia uma segunda onda de infecção do COVID-19, muito em razão do relaxamento do isolamento social e das aglomerações físicas, principalmente em razão do verão naquele continente.

Comprovou-se ser impossível controlar os efeitos de um vírus em meio ao fluxo de pessoas no município com o comércio em pleno funcionamento e sem o devido cuidado e atenção às condições de higiene necessárias.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

De um lado, a adoção de uma quarentena rigorosa ameaça a subsistência de trabalhadores e empresas, gerando inegável restrição às liberdades de locomoção (art. 5º, XV, da CRFB) e de iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CRFB), bem como do princípio da busca do pleno emprego (arts. 1º, IV, e 170, VIII, da CRFB), de outro, teme-se que o afrouxamento das restrições ao comércio e à locomoção cause o contágio generalizado pelo vírus Covid-19, esgotando a capacidade do sistema de saúde e ameaçando a vida dos cidadãos.

Observe-se que o Conselho Nacional de Justiça na Recomendação CNJ nº 66/2020, orientou que "Recomenda aos Juízos com competência para o julgamento das ações que versem sobre o direito à saúde a adoção de medidas para garantir os melhores resultados à sociedade durante o período excepcional de pandemia da Covid-19."

E aqui é disso que se trata: do direito à saúde pública, coletiva em oposição ao direito econômico. Não se está minimizando os impactos na economia local, nas finanças dos empresários, comerciantes e ambulantes, mas sopesando os direitos postos em questão.

O compromisso constitucional com o bem estar da população se encontra no próprio preâmbulo de nossa Carta Magna: "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL".

Contratos podem ser repactuados, revistos, refeitos, mas as vidas perdidas não. Por isso deve-se aplicar os princípios da prevenção e da precaução, movimentando-se na direção do pleno funcionamento de atividades e serviços de forma gradual, com sustentação em evidências científicas de melhora nos índices de contaminação, de utilização dos leitos de UTI entre outras, como reconheceu o Supremo Tribunal Federal, no voto do Min. Luís Roberto Barroso, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.501/DF: "Em tema de tamanha relevância, que envolve



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

pessoas fragilizadas pela doença e com grande ânsia para obter a cura, não há espaço para especulações. Diante da ausência de informações e conhecimentos científicos acerca de eventuais efeitos adversos de uma substância, a solução nunca deverá ser a liberação para consumo. Mas, sim, o incentivo à realização de estudos científicos, testes e protocolos, capazes de garantir proteção às pessoas que desejam fazer uso desses medicamentos. Trata-se de uma decorrência básica do princípio da precaução, que orienta a atividade de registro e vigilância sanitária, e tem como base o direito à segurança (CF/1988, art. 5º, caput).".

Os diversos decretos promulgados pela Administração Municipal compeliram o município a se portar na contramão das recomendações das autoridades de saúde pública, em vista do inegável negacionismo do líder máximo do executivo municipal.

Já afirmamos e voltaremos a afirmar que o Poder Público não pode deixar de observar evidências científicas de se pautar sua atuação nos dados técnicos e científicos, pois corre o grave risco de colocar em risco a saúde e o bem estar da população. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, nas ADI's nº 6422, 6421, 6428, 6425, 6427, 6431 e 6424, ao conferir interpretação conforme a Constituição ao artigo 2º da Medida Provisória nº 966/2020, afirmou que os atos de agentes públicos em relação à pandemia da Covid-19 devem estar embasados em opinião técnica que trate expressamente das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente, bem como, a observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, que recomendam a autocontenção no caso de dúvida sobre a eficácia ou o benefício de alguma ação ou medida, no seguinte sentido:

"1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar 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.

2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos"

É sobre esses aspectos que tratamos nessa sentença vez que como apontado pelos autores, em especial a DP, comprovou-se: "a inexistência de estudos técnico científicos que tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos, a fim de respaldar as decisões administrativas, sob pena de tornar letra morta a lei e a tese fixada pelo STF na decisão proferida nos paradigmas.", não se tratando pois de "tentativa de interferência no mérito ou na discricionariedade técnica do gestor, mas simplesmente de controle dos limites de legalidade e legitimidade (finalidade) impostos pelo legislador nacional exatamente para coibir possíveis e esperados abusos e arbítrios da Administração Pública no decorrer da pandemia."

Em razão do acima exposto, os pedidos devem ser acolhidos.

Isso Posto, JULGO PROCEDENTES os pedidos autorais, confirmando as decisões que anteciparam o pedido de fls. 179/180, 309/317, 435/440, 922/927, 1566/1576, 1811/1822, 2508/2522, 3293/3294 tornando-as definitivas.

Condeno o réu na taxa judiciária e em honorários a favor do CEJUR/DP no valor de 10% do valor da causa.

Ao cartório para proceder à intimação pessoal do Prefeito Municipal de Duque de Caxias, do Procurador Geral Municipal, Secretário Municipal de Saúde e da Defesa Civil, Secretário Municipal de Políticas de Segurança, Infraestrutura Urbana e Gestões Tecnológicas, Secretário Municipal de Comunicação Social, Secretário Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Saúde, para ciência dessa sentença e seu cumprimento.

Deverá o Sr. OJA apreciar a presença dos requisitos para a intimação por hora certa caso haja tentativa de se furtar ao recebimento da intimação.

Intime-se ao Comando do Batalhão de Polícia Militar da área e da Guarda Municipal para ciência da sentença.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

Extraíam-se de peças do inteiro teor do processo e a remessa ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, para que seja apurada eventual prática do crime de desobediência, previsto no artigo 330 do Código Penal, e do crime de responsabilidade, previsto no artigo 1º, inciso XIV do Decreto-Lei n. 201 de 1967, bem como para apuração de prática de crime, em tese, contra a saúde pública.

NOTAS DE RODAPÉ PARTES INTEGRANTES DA PRESENTE SENTENÇA :

1) NOTA TÉCNICA Nº 10/2020, de 02 de outubro de 2020 : "MONITORAMENTO PARA TOMADA DE DECISÃO NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19 NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO" (disponível em [https://coronavirus.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/Nota-Tecnica10-de-acordo-com-o-Painel-02\\_10-final.pdf](https://coronavirus.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/Nota-Tecnica10-de-acordo-com-o-Painel-02_10-final.pdf) acesso em 8/10/2020): "As regiões Metropolitana I e II se mantêm em risco baixo para COVID-19 por 6 publicações consecutivas, conforme pode ser observado no quadro 2. Ambas regiões apresentaram redução nas variações de óbitos e internações nas semanas avaliadas, ainda que discretas na região Metropolitana I. Cabe ressaltar que na publicação do Boletim 04, que mostrou um agravamento da Pandemia na região Metropolitana I, na comparação SE 36 com SE 34, mas que na SE mais recente essa situação não se manteve.", isso não significa que não tenham que ser tomadas medidas de controle e observância às evidências científicas no combate ao COVID-19, já que segundo a mesma nota técnica "para a regiões Baía de Ilha Grande, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Serrana, Baixada Litorânea, Médio Paraíba, Metropolitana I e II classificadas como Risco Baixo, são recomendadas as medidas de Distanciamento Social Seletivo 2.

2)) De acordo com o instrutivo, as medidas de distanciamento referentes a cada nível de risco estão descritas da seguinte forma: Risco Baixo - Sinalização Amarela Distanciamento Social Seletivo 2 (incluindo as medidas do Distanciamento Social Seletivo 1 também descritas abaixo): a) Casos suspeitos ou confirmados - Isolamento domiciliar e monitoramento de casos sintomáticos e contatos; b) Proteção de grupos vulneráveis - Distanciamento social, garantia de acesso às necessidades básicas, acesso e acessibilidade aos serviços de saúde; c) Serviços de saúde - Reforçar medidas contra a transmissão da COVID-19 nas unidades de saúde; d)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

Distância física, higiene e limpeza - Redução de contato, reforço em higiene e etiqueta respiratória; e) Comunicação de risco - Fortalecer os processos de comunicação interna (entre os órgãos e profissionais) e comunicação externa (com o público); f) Evitar atividades que gerem aglomeração de pessoas.( Nota Técnica nº 10 Secretaria Extraordinária de Acompanhamento das Ações Governamentais Integradas da COVID-19).

Publique-se. Intimem-se. Com o trânsito, dê-se baixa e archive-se.”

A causa de pedir da ação originária é a inércia do **MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS** na adoção de medidas de enfrentamento da pandemia de Covid-19 dentro de suas competências legislativas e materiais, especialmente àquelas concernentes às estratégias de distanciamento e isolamento social, preconizadas pelas diretrizes técnico-científicas nacionais e internacionais.

Com base em tal causa de pedir, a **DEFENSORIA PÚBLICA** pleiteou o seguinte:

“a) Condenar o Município de Duque de Caxias a cumprir a legislação nacional e as diretrizes técnicas e científicas reconhecidas nacional e internacionalmente sobre o tema, assim como o Decreto Estadual nº 47.006/2020, determinando a adoção de medidas de isolamento e distanciamento social necessárias ao enfrentamento da COVID-19 em seu territórios, nos moldes do e pelo tempo preconizado na legislação nacional, recomendações sanitárias oficiais e no Decreto Estadual 47.006/2020.

b) Condenar o Município de Duque de Caxias a se abster de expedir qualquer ato administrativo, inclusive normativo, que contrarie as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19) previstas nas recomendações da Organização Mundial de Saúde, na legislação nacional, nos estudos e evidências científicas sobre o tema e no Decreto Estadual nº 47.006/2020, sem a apresentação de laudo técnico contrário às evidências científicas postas nacional e internacionalmente demonstrando à população que o ato



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

municipal não implica em risco à saúde pública e maior impacto social

c) Condenar o Município de Duque de Caxias a promover, imediatamente, campanha de informação a respeito das formas de transmissão e prevenção da Covid-19, segundo as recomendações técnicas atuais de isolamento e distanciamento social”.

O **MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS** interpôs a apelação de índice 3777, na qual, em apertada síntese, alega ilegitimidade ativa da **DEFENSORIA PÚBLICA**, impossibilidade jurídica do pedido, decorrente dos ditames da Separação de Poderes, acerto na opção do gestor municipal por não adotar medidas de promoção do distanciamento social e impossibilidade de aplicação de multa pessoal ao Prefeito Municipal e de condenação da edilidade ao pagamento de honorários sucumbenciais, além da necessidade de reapreciação do requerimento de ingresso no feito como *amicus curiae*, formulado pelo **MUNICÍPIO DE MESQUITA**.

Contrarrazões do **MINISTÉRIO PÚBLICO** no índice 3892, em prestígio da sentença, para o que alega, em apertada síntese, a legitimidade ativa da Defensoria Pública para o feito, a possibilidade de aplicação de multa pessoal ao prefeito e o descabimento do requerimento de ingresso do **MUNICÍPIO DE MESQUITA** no feito como *amicus curiae*.

Contrarrazões da **DEFENSORIA PÚBLICA** no índice 3914, em prestígio da sentença, para o que alega, em apertada síntese, a legitimidade ativa da Defensoria Pública para o feito, a sindicabilidade judicial da decisão administrativa em tela e a possibilidade de aplicação de multa pessoal ao prefeito e de condenação da edilidade ao pagamento de honorários sucumbenciais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

**É o relatório.**

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **Da admissibilidade**

O recurso de apelação deve ser conhecido, vez que presente, além da tempestividade, os demais requisitos extrínsecos e intrínsecos de admissibilidade. Indiscutível a legitimidade do apelante, seu interesse em recorrer e o cabimento da apelação.

### **Do Mérito**

No mérito, o apelo não merece provimento, pelos motivos abaixo expostos.

Conforme narrado pela inicial de índice 0003, protocolada em 02/04/2020, em desacordo com as normas e regulamentos federais e estaduais e com as recomendações de entidades especializadas, o **MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS** recusava-se a adotar medidas de promoção do distanciamento social, visando a prevenção à disseminação da Covid-19.

Com base em tal causa de pedir, como visto, a **DEFENSORIA PÚBLICA** pleiteou provimento judicial para:

- “a) Condenar o Município de Duque de Caxias a cumprir a legislação nacional e as diretrizes técnicas e científicas reconhecidas nacional e internacionalmente sobre o tema, assim como o Decreto Estadual nº 47.006/2020, determinando a adoção de medidas de isolamento e distanciamento social necessárias ao enfrentamento da COVID-19 em seu territórios, nos moldes do e pelo tempo preconizado na legislação nacional, recomendações sanitárias oficiais e no Decreto Estadual 47.006/2020.
- b) Condenar o Município de Duque de Caxias a se abster de expedir qualquer ato administrativo, inclusive



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

normativo, que contrarie as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19) previstas nas recomendações da Organização Mundial de Saúde, na legislação nacional, nos estudos e evidências científicas sobre o tema e no Decreto Estadual nº 47.006/2020, sem a apresentação de laudo técnico contrário às evidências científicas postas nacional e internacionalmente demonstrando à população que o ato municipal não implica em risco à saúde pública e maior impacto social

c) Condenar o Município de Duque de Caxias a promover, imediatamente, campanha de informação a respeito das formas de transmissão e prevenção da Covid-19, segundo as recomendações técnicas atuais de isolamento e distanciamento social”.

Proposta a ação, a própria autora, **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, veio aos autos (índice 0069) informar que, finalmente, em 03/04/2020, o agravante adotara, por meio do Decreto Municipal 7.546/2020, parte das diretrizes técnico-científicas internacionais de enfrentamento da Covid-19, o que levou a prolação da decisão de deferimento parcial da tutela de urgência, determinando

que o município réu esclareça, em 3 dias, o qual fundamento técnico e científico utilizado na permissão de funcionamento das casas lotéricas e lojas de material de construção em seu Decreto Municipal, nos termos requeridos pela Defensoria Pública, sob pena e multa a ser arbitrada (índice 0179).

Na pendência do julgamento dos embargos de declaração opostos contra a decisão, que não apreciara todo o pleito de antecipação de tutela, o **MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS** editou o Decreto Municipal nº 7.587/20, promovendo, em frontal desacordo com as diretrizes sanitárias e epidemiológicas, a ampla flexibilização do isolamento social na cidade (índice 0283).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

Diante de tal circunstância e a pedido da **DEFENSORIA PÚBLICA** (índice 0278), em 24/05/2020, o juízo *a quo* deferiu a tutela de urgência pleiteada, nos seguintes termos:

“Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em face do Município de Duque de Caxias cujo objeto principal seria compelir o Município de Duque de Caxias a se manifestar legalmente através de ato legislativo próprio a respeito das medidas tomadas para a contenção da propagação do Covid-19, conforme vem sendo feito nos demais municípios do Estado, baseando-se em evidências científicas que possam, diante de um momento de grande incerteza, trazer mais segurança para a população quanto à disseminação do vírus. Requer, a princípio, a tutela de urgência para:

(...)

Isso Posto, acolho o pedido de tutela de urgência formulado no item b da inicial para determinar que o Município de Duque de Caxias se abstenha de expedir qualquer ato administrativo, inclusive normativo, que contrarie as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19) previstas nas recomendações da Organização Mundial de Saúde, na legislação nacional e no Decreto Estadual nº 47.006/2020, sem apresentação de laudo técnico favorável ao abrandamento das medidas de isolamento social, observada apenas a autorização acima deferida para funcionamento de casas lotéricas e lojas de material de construção, determinando ainda que o Município de Duque de Caxias, não promova a flexibilização de medidas de restrição previstas no Decreto Municipal nº 7.587/20, suspendendo seus efeitos até a apresentação de laudo técnico contrário às evidências científicas postas nacional e internacionalmente demonstrando à população que o ato municipal não implica em risco à saúde pública e maior impacto social, no prazo de 48 horas tudo sob pena de multa cominatória diária, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser imposta pessoalmente ao Prefeito de Duque de Caxias e convertida ao Fundo previsto no artigo 13 da Lei 7.347/85.

Intime-se com urgência para cumprimento o Sr. Prefeito ou o Sr. Procurador Geral do Município. Deverá o Sr. OJA



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

apreciar a presença dos requisitos para a intimação por hora certa caso haja tentativa municipal de se furtar ao recebimento da intimação. Vistas à DP, à PGM e ao MP de tutela coletiva<sup>1</sup>”.

Seguiu-se, então, atribulada tramitação do feito, na qual, atuando em nome do **MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS**, o gestor municipal deixou bem claro seu desprezo não apenas pelas normas e regulamentos federais e estaduais e pelas recomendações tecnocientíficas sanitárias, mas também pelo seu dever de cumprir ordens judiciais e, ainda mais relevante, de zelar pela saúde e pela vida dos moradores da localidade. Transcreva-se, a respeito, o detalhado relatório da sentença apelada:

“(…) Manifestação da DP de fls. 400/404 informando e apresentando fotos apontando o descumprimento da decisão que antecipou a tutela requerida, requerendo majoração da multa.

Petição do MP de fls. 409/433 requerendo sua inclusão no feito como assistente litisconsorcial da parte autora e informando que a Prefeitura de Duque de Caxias vem mantendo sua conduta de flexibilizar o isolamento, a despeito da ordem judicial, afirmando que há fiscalização insuficiente o que acarreta pouca adesão ao necessário isolamento social, viabilizando cada vez mais contaminações, pressão hospitalar e mortes. Requer aumento da multa pessoal e nova intimação do Prefeito.

Às fls. 435/436, deferida a participação do MP como litisconsorte no polo ativo e deferida antecipação de tutela, determinando:

"Assim, sem muito me alongar, determino ao Município de Duque de Caxias, na pessoa de seu Prefeito as seguintes medidas, requeridas pelo MP, sem prejuízo das já determinadas anteriormente :

1) Que o município promova, através dos canais já existentes, inclusive redes sociais em perfis institucionais, campanhas de esclarecimentos à população e conscientização sobre as medidas restritivas em vigor, bem como sobre os riscos decorrentes da não adesão ao

---

<sup>1</sup> Índice 0308.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

isolamento social, alertando para os índices de contaminação preditos pela ciência e, ainda, promovendo outras medidas preventivas que entender cabíveis, abordando os particulares com informação/esclarecimento sobre a necessidade do isolamento, adotando medidas de desestímulo à ocupação dos espaços públicos, especialmente fiscalizando a ausência de máscaras no transporte público ou privado e nos espaços públicos. fiscalização de estabelecimentos autorizados a funcionar a fim de verificar o cumprimento das medidas de restrição como impedimento de aglomerações etc.

2) Que o município INTENSIFIQUE a FISCALIZAÇÃO das medidas de isolamento social ampliado, em cumprimento da decisão judicial de fls. 309, por meio de seus agentes de fiscalização, coibindo todo e qualquer tipo de conduta que a viole, em especial o funcionamento de atividades comerciais e de serviços não essenciais e eventos que promovam aglomeração de pessoas; garantindo o cumprimento das suspensões de funcionamento e das restrições de funcionamento previstas no Decreto Estadual n. 47.068 de 11 de maio de 2020 ou outro que venha normatizar no mesmo sentido, devendo ainda identificar e autuar administrativa e civilmente os responsáveis, encaminhando-os à autoridade policial competente para adoção das medidas necessárias.

3) Cabe ainda para coibir a desobediência aplicar sanções sanitárias aos estabelecimentos que desobedecerem às suspensões e restrições previstas no Decreto Estadual n. 47.068 de 11 de maio de 2020 ou outro que venha normatizar no mesmo sentido."

O Município réu agravou da decisão supra, tendo sido deferida a suspensão do pagamento da multa pessoal ali imposta (fls. 572).

Manifestação do Município às fls. 617/645 informando que há dados comprovando que o número de casos vem decaindo, bem como o de óbitos e que está realizando as testagens na população.

Manifestação do município de fls. 646/649 apresentando dados da Secretaria Municipal de Saúde.

Manifestação do Município de fls. 651/698 alegando que: "por meio da petição de fls. 618/627, o Município informou a esse MM. Juízo a edição do decreto municipal nº 7.596/2020 (fls. 639/645), que, a partir das motivações técnicas ali



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

esmiuçadas, voltou a flexibilizar as medidas de isolamento que impediam a retomada das atividades comerciais em geral, ressalvadas apenas aquelas mencionadas em seu artigo 7º, I, II e III. É possível constatar nos "considerandos" do referido decreto municipal a expressa referência do Decreto Estadual nº 47.112/2020, que, na data de ontem, teve parte dos seus efeitos suspensos por decisão prolatada nos autos da ação civil pública nº 0117233-15.2020.8.19.0001. Ocorre que, poucas horas antes do protocolo da presente petição, o Exmo. Desembargador Cláudio de Mello Tavares suspendeu os efeitos da referida decisão (doc. 01), pelo que ficaram restabelecidos os efeitos integrais do referido decreto estadual, que, repita-se, serviu como orientação normativa para a edição do decreto municipal nº 7.596/2020. Dessa forma, considerando a necessidade de se evitar a prolação de decisões conflitantes, serve a presente petição para requerer a esse MM. Juízo que, na hipótese de ser instado a suspender a eficácia desse novo decreto municipal (fls. 639/645), leve em consideração todos os judiciosos fundamentos invocados pelo Exmo. Desembargador Presidente deste Eg. Tribunal de Justiça em sua decisão (doc. 01), que está em total sintonia com todas as manifestações apresentadas pelo Município nestes autos."

(...)

Manifestação do MP às fls. 774/864 informando a ciência do resultado do AI, informando o descumprimento insuficiente das medidas e requerendo diversas providencias.

Manifestação da Defensoria Pública de fls. 886/883 informando o descumprimento das decisões, pois o Município não apresentou efetivamente estudo técnico apto a embasar a sua política de reabertura, de acordo com a decisão deste Juízo, requerendo diversas providencias

Manifestação do município às fls. 885/902.

Reiteração do Município de Mesquita às fls. 905.

Manifestação da DP de fls. 910/920.

Às fls. 922/927 foi deferida a antecipação de tutela para rejeitar o pedido de ingresso no feito como amicus curiae do Município de Mesquita, e em razão do descumprimento por parte do Município da decisão anteriormente deferida, foi determinado:

1. A suspensão dos efeitos do Decreto nº 7.596/2020, , com a conseqüente repristinação do Decreto Municipal n. 7.578 de 11 de maio de 2020 até que o Município apresente relatório técnico devidamente embasado em evidências



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, vigilância sanitária, mobilidade urbana, segurança pública e assistência social, demonstrando que a situação epidemiológica atual aponta para o controle da pandemia;

2) a intimação pessoal do Prefeito Municipal de Duque de Caxias, para que , sob pena de multa diária de R\$30.000,00

2.a) apresente, no prazo de 05 (cinco) dias, um estudo que contemple todos os dados técnicos recomendados para as autoridades sanitárias e elencados na presente promoção (itens III e IV do parecer do MP), em especial sobre a taxa de ocupação hospitalar, taxa de incidência de casos, número de óbitos e metodologia de testagem;

2.b) apresente, no prazo de 05 (cinco) dias, um plano de flexibilização gradual, sincronizado em fases com os indicadores elencados no estudo previsto no item 3 supra, em especial com a queda na taxa de ocupação hospitalar, na taxa de incidência de casos e no número de óbitos;

2.c) Determine em 05 (cinco) dias a intensificação da fiscalização das medidas de Isolamento social ampliado, em cumprimento da decisão judicial de fls. 309, por meio de seus agentes de fiscalização, sob pena da aplicação da multa acima prevista;

2.d) comprove, no prazo de 05 (cinco) dias, sob pena da aplicação da multa prevista a promoção de campanhas de esclarecimentos à população e conscientização sobre as medidas restritivas em vigor , bem como sobre os riscos decorrentes da não adesão ao isolamento social e a publicação em suas redes sociais e páginas oficiais o teor da decisão judicial que determina que o Município deve se abster de flexibilizar as medidas de isolamento sem a apresentação PRÉVIA de estudo técnico que ateste que tal flexibilização não importará em incremento de risco para a população."

Foi determinada ainda a intimação pessoal do Secretário Municipal de Saúde de Duque de Caxias para que se abstenha de promover o retorno das atividades normais nas unidades de saúde do Município de Duque de Caxias, devendo manter apenas os atendimentos e procedimentos de urgência e emergência, cardiologia e oncologia, sob pena de multa pessoal diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) , em caso de descumprimento, até que seja aprovado o plano de flexibilização do Município de Duque de Caxias, com intimação



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

pessoal do Município nas pessoas do Prefeito Municipal, Procurador Geral Municipal, Secretário Municipal de Saúde e Defesa Civil, Secretário Municipal de Políticas de Segurança, Infraestrutura Urbana e Gestões Tecnológicas, Secretário Municipal de Comunicação Social, para ciência dessa decisão e seu cumprimento. E com base no art. 138 do CPC/2015, intimados diversos órgãos e universidades para, querendo, ingressar no feito como *amicus curiae*.

Contra essa decisão foi interposto o agravo de instrumento nº 0042550-10.2020.8.19.0000, não provido, e o pedido de suspensão da liminar nº 0040077-51.2020.8.19.0000, que está concluso ao Exmo. Presidente do Tribunal de Justiça.

Às fls. 1092/1193 o Sindicato Estadual Dos Profissionais de Educação do Rio De Janeiro - SEPE/RJ, requereu seu ingresso no feito como assistente litisconsorcial ativo em razão da determinação do Prefeito de retorno dos profissionais da educação às escolas, argumentando não estarem sendo cumpridas as medidas de isolamento social determinada nesses autos.

Às fls. 1228/1247, a Defensoria Pública informou o descumprimento da nova decisão vez que houve a intimação positiva do Prefeito de Duque de Caxias em 23/06/2020, com prazo corrido de 5 (cinco) dias para apresentação dos estudos requeridos, e até a presente data a obrigação está inadimplida, pelo que requer:

- "1. Suspensão dos efeitos do Decreto nº nº 7.623, de 30 de junho de 2020, até que o Município apresente relatório técnico devidamente embasado em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, vigilância sanitária, mobilidade urbana, segurança pública e assistência social, demonstrando que a situação epidemiológica atual aponta para o controle da pandemia;
2. A imposição da multa prevista no art. 77, §2º, CPC, por ato atentatório à dignidade da justiça aos responsáveis pelo descumprimento da decisão judicial, em 20% sobre o valor da causa, dada a gravidade da conduta reiterada, ressaltando, desde logo que, em razão de sua natureza distinta, é plenamente cumulável com a multa cominatória;
3. A modificação do valor da multa de natureza cominatória arbitrada em desfavor do Prefeito de Duque de Caxias para o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por dia, para constranger o referido agente público a cumprir a decisão judicial;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

4. A intimação pessoal do Prefeito de Duque de Caxias para o depósito judicial imediato da quantia de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) referentes aos dias 29/06/2020 a 02/07/2020, pelo descumprimento da decisão de fls. 922/927, em 24h (vinte e quatro horas), sob pena de bloqueio via sistema BACENJUD, para constranger o referido agente público a cumprir a decisão judicial, devendo o Oficial de Justiça se atentar para a possibilidade de intimação na forma do art. 252, CPC;

5. A renovação da intimação pessoal do Secretário Municipal de Saúde de Duque de Caxias, eis que erroneamente intimado o coordenador de mandados judiciais, conforme certidão de fl. 1.052, para dar cumprimento à decisão de fls. 922/927 e se abster de promover o retorno das atividades normais nas unidades de saúde do Município de Duque de Caxias, devendo manter apenas os atendimentos e procedimentos de urgência e emergência, cardiologia e oncologia, até que seja aprovado o plano de flexibilização do Município de Duque de Caxias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e afastamento do cargo em razão do descumprimento, devendo o Oficial de Justiça se atentar para a possibilidade de intimação na forma do art. 252, CPC;

6. A renovação da intimação da Sociedade Brasileira de Infectologia no Rio de Janeiro, tendo em vista a certidão negativa de fls. 1.078;

7. Ante a nova conduta, extração de peças e a remessa ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, para que seja apurada eventual prática do crime de desobediência, previsto no artigo 330 do Código Penal, e do crime de responsabilidade, previsto no artigo 1º, inciso XIV do Decreto-Lei n. 201 de 1967, bem como para apuração de prática de crime, em tese, contra a saúde pública."

Às fls. 1252/1457, o Município apresenta relatórios e informa foi da ciência da r. decisão de fls. 922/927 aos órgãos competentes, solicitando o seu imediato cumprimento, tendo sido cumprida a decisão no que tange às campanhas de conscientização e de fiscalização das atividades comerciais está sendo devidamente cumprida, nos termos da orientação normativa extraída do Decreto Estadual nº 47.112/2020, que fixou o limite de 50% da capacidade de lotação dos estabelecimentos comerciais). Frisa que infelizmente, o nível de informalidade entre os comerciantes é muito grande e foge do



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

alcance das equipes de fiscalização, o que coloca o gestor público em uma posição delicada frente às determinações exaradas nestes autos. Que no que tange à parte da referida decisão que determina ao Secretário Municipal de Saúde que mantenha em funcionamento apenas os serviços de urgência, emergência, oncologia e cardiologia, requer seja flexibilizada a decisão, tendo em vista que acaba afetando a garantia de continuidade de inúmeros outros serviços essenciais na área da saúde, tais como: (i) o agendamento para renovação de receita de medicamentos de uso contínuo; (ii) primeiro acolhimento de pacientes com manifestação de febre, tosse ou sintomas respiratórios (o que evita a superlotação das unidades hospitalares e tem papel fundamental para o controle da COVID-19); (iii) consultas de pré-natal, que, inclusive, são consideradas serviços essenciais pela Nota Técnica ATSM/SAPS/SGAIS/SES-RJ Nº 27/2020 (doc. 03); (iv) serviços de puericultura, especialmente aqueles em que a interrupção possa resultar em agravamento do quadro e internações hospitalares; (v) auxílio às lactantes na extração de leite, como forma de mitigação da contaminação entre mãe e filho; (vi) atenção primária dos pacientes com hanseníase; (vii) atenção primária às pessoas vivendo com HIV/AIDS e outras Infecções Sexualmente Transmissíveis ("ISTs"); (viii) atenção primária no programa de controle da Tuberculose; e (ix) atenção primária às pessoas em situação de rua; e (x) atenção primária no programa da saúde bucal.

Aduz que recentemente, foi apresentado pela Secretaria Municipal de Saúde laudo técnico atualizado, que aponta, mais uma vez, para a estabilização do número de casos e óbitos causados pela COVID-19 no âmbito do Município de Duque de Caxias e que referido relatório também destacou que, além do atendimento na rede de emergência, a Prefeitura do Município de Duque de Caxias também implementou o monitoramento de atendimento de Síndrome Gripal realizado pelas Unidades de Saúde da Família (ESF) e Unidades Básicas de Saúde (UBS), tendo sido, mais uma vez, verificada a diminuição de casos a partir de 21/05. Afirma que a UPA beira Mar e o Hospital São José, especializado na COVID-19 recebem vários pacientes oriundos de outros municípios e que houve testagem em mais de 85.000 munícipes. Afirma que descabe a aplicação de multa pessoal ao agente público que não faz parte da demanda.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

Esclarece, ainda, que o Município optou por gerir a crise decorrente da pandemia da COVID-19 de maneira diferente (mas não prejudicial) à adotada pelo Estado do Rio de Janeiro, deixando de pré-conceber fases de flexibilização, para, de quinze em quinze dias, estudar a sua realidade epidemiológica e definir as regras de restrição, o que foi opção do gestor municipal, democraticamente eleito, ao não antecipar as fases futuras da flexibilização justamente, do receio de que isso incentive a informalidade e o retorno de algumas atividades que continuam proibidas. Ao final afirma que após a edição do Decreto nº 7.596/2020, cujos efeitos foram suspensos pela r. decisão de fls. 922/927, foram editados mais dois Decretos (nnº 7.605/2020 e 7.623/2020), o ultimo com base em dados técnicos a corroborar a decisão do executivo Municipal, requerendo ao juízo a observância de todos os reflexos que decorrerão da manutenção do fechamento do comércio, especialmente, na queda da arrecadação tributária, instrumento essencial à manutenção do funcionamento da máquina pública, já tão combatida pelas sucessivas crises econômicas pelas quais o mundo passou nos últimos anos, requerendo a designação de audiência especial.

Às fls. 1459/1505 a Defensoria Pública se manifestou informando o descumprimento reiterado das decisões anteriores e que recebeu denúncia de que o Município Réu pretendia permitir o retorno às aulas presenciais em escolas particulares e em 03/07/2020, expediu recomendação postulando ao Réu que fossem apresentados o plano de retomada das atividades pedagógicas de acordo com previsto no CNE/CP nº 05/2020 e os estudos técnicos científicos oficiais que demonstrem que o município de Duque de Caxias se encontra nos padrões estabelecidos pelo Ministério da Saúde como Risco Baixo de contaminação para fins de flexibilização de medidas de isolamento, informa que a Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação encaminhou a recomendação 18/2020 ao município de Duque de Caxias (ref. MPRJ 2020.00433674), em sentido semelhante, mas após o término do expediente forense, sem apresentar qualquer estudo científico ou justificativa válida, o Município editou e publicou o Decreto nº 7.626, de 03 de julho de 2020, em anexo, no qual "autoriza, no âmbito de sua competência, a flexibilização condicionada e facultativa do retorno das atividades escolares presenciais do Sistema Municipal de Ensino, excepcionalmente nas instituições



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

privadas, conforme especifica e dá outras providências", autorizando o retorno das atividades presenciais dos estabelecimentos de ensino da rede privada, localizados neste município e Comarca, a partir de 06 de julho. Em razão desses fatos requer:

"1. A suspensão dos efeitos do Decreto n° n° 7.626, de 03 de julho de 2020, até que o Município apresente (i) estudo técnico baseado em evidências técnico-científicas, inclusive sanitárias e pedagógicas, e dados socioeconômicos, geográficos, políticos e culturais em que se fundamenta a possibilidade de reabertura das creches e escolas municipais e privadas e retorno das aulas presenciais e, considerando que cada setor tem as suas particularidades e devem observar um protocolo específico para o segmento, (ii) plano de retomada das atividades escolares da rede pública e particular, contemplando, minimamente; a reestruturação do calendário escolar do ano letivo de 2020, determinando a forma de utilização e reconhecimento das atividades pedagógicas não presenciais, bem como o conteúdo programático prioritário; as fases de retorno às atividades presenciais dos setores de administração, docência, corpo discente e comunidade escolar; critérios mínimos de sanitização e higiene no ambiente escolar; regras de utilização dos espaços físicos com a determinação dos limites de ocupação; as soluções em caso de ocorrência de surto, com as indicações de gradação da suspensão das atividades conforme número de casos; o fluxo de notificação imediata de casos suspeitos e confirmados nas unidades de ensino; e as formas de fiscalização e acompanhamento das ações de prevenção e enfrentamento da pandemia em ambiente escolar;

2. A intimação do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Duque de Caxias, com sede a Rua Mariano Sendra dos Santos, no 88, sala 424, Centro, Duque de Caxias - RJ, CEP: 25.010-080, para que tome ciência da suspensão do referido decreto e se abstenha de promover medidas que impliquem no retorno das atividades escolares presenciais;

3. A intimação do Conselho Municipal de Educação para que esclareça se o Decreto Municipal n° 7.626/2020 foi aprovado pelo Conselho;

4. A renovação da intimação do 15° Batalhão de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, nos termos de decisão



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

de fls. 435/440, devendo constar no mandado de intimação que o descumprimento da decisão judicial pode caracterizar crime de desobediência;

5. A reconsideração da decisão de fls. 922/927, no que tange aos serviços de saúde, exclusivamente para seja permitido o funcionamento das atividades essenciais de saúde, na forma da Resolução SES nº 2004, de 18 de março de 2020, Nota Técnica ATSM/SAPS/SGAIS/SES-RJ - nº 27/2020 e plano municipal de contingência de enfrentamento ao Novo Coronavírus (atuação da atenção básica), devendo, no entanto, Município incluir o retorno das demais atividades de saúde no planejamento gradual de retorno às atividades, considerando os protocolos específicos do setor;

6. Em razão do novo descumprimento, o bloqueio das verbas públicas destinadas à publicidade e propaganda para a contratação dos estudos técnicos baseado em evidências técnico-científicas, inclusive sanitárias e pedagógicas e dados socioeconômicos, geográficos, políticos e culturais em que esclareça a possibilidade (ou não) de retomada das atividades sociais e econômicas;

7. Ainda, uma vez esgotadas as medidas coercitivas, seja determinada a prisão do Prefeito de Duque de Caxias pela prática do crime previsto no art. 330, CP."

O Ministério Público se manifestou às fls. 1506/1564, informando o descumprimento das decisões do juízo, informando que no dia 03 de julho, a Prefeitura de Duque de Caxias publicou o Decreto Municipal n. 7.626, no qual autoriza a flexibilização condicionada e facultativa do retorno das atividades escolares presenciais do Sistema Municipal de Ensino. Aduz que o Município não apresenta ao Juízo os fundamentos técnicos para a decisão de flexibilização, a fim de que os órgãos de controle, tutores do interesse público, e o Poder Judiciário pudessem avaliar a tutela aos interesses fundamentais em jogo. Que os dados apresentados pelo réu são inconsistentes em diversos pontos e não indicam o arrefecimento da infecção no município, concluindo que o Plano de Retomada do Município de Duque de Caxias não contempla os indicadores da Cesta Básica de Indicadores, já que o número de óbitos utilizado é baseado na data do evento e não na data de notificação, que apesar da referência ao número de casos novos de Covid-19, não está claro se o mesmo é condicionante mínimo para o avanço da



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

flexibilização, ou seja, se somente haverá flexibilização com queda sustentada de casos novos notificados, que não há qualquer menção à taxa de ocupação de leitos de CTI, fazendo necessário então o Município utilizar as medidas complementares específicas de atenção hospitalar para monitoramento da pandemia localmente, já planilhada em tabela na petição de fls. 774-792 e incluídas na análise técnica do GATE. Em razão dos fatos ali expostos requer:

"1 - nova extração de peças, a partir da decisão de fls. 922-927 e a remessa ao Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, para que seja apurada eventual prática pelo Prefeito Municipal de Duque de Caxias do crime de desobediência, previsto no artigo 330 do Código Penal, do crime de responsabilidade, previsto no artigo 1º, inciso XIV do Decreto-Lei n. 201 de 1967, e de crime contra a saúde pública, previsto no artigo 268 do Código Penal, em virtude da reiterada desobediência às decisões exaradas no presente processo;

2 - a intimação pessoal do Prefeito de Duque de Caxias para que efetue o pagamento voluntário da multa no valor acumulado de R\$ 420.000,00 (quatrocentos e vinte mil reais), com recursos próprios, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de penhora online, com os acréscimos previstos no art. 523, § 1º do CPC;

3 - a suspensão dos Decretos Municipais n. 7.623 de 30 de junho de 2020 e 7.626 de 03 de julho de 2020, com a consequente manutenção das mesmas restrições impostas no Decreto Municipal n. 7.578 de 11 de maio de 2020, até que seja apresentado o estudo técnico descrito no item 3 da petição de fls. 774-792 e imposto na decisão de fls. 922-927, sendo oportunizado o contraditório entre as partes;

4 - a intimação pessoal do Prefeito Municipal de Duque de Caxias, para que:

4.a) presente, no prazo de 03 (três) dias, sob pena de majoração da multa prevista na decisão de fls. 922-927, um estudo que contemple todos os dados técnicos recomendados para as autoridades sanitárias e elencados na promoção de fls. 774-792 (itens III e IV), em especial sobre a taxa de ocupação hospitalar, taxa de incidência de casos, número de óbitos e metodologia de testagem;

4.b) presente, no prazo de 03 (três) dias, sob pena de majoração da multa prevista na decisão de fls. 922-927, um plano de flexibilização gradual, sincronizado em fases com



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

os indicadores elencados no estudo previsto no item 3 da petição de fls. 774-792, em especial com a queda na taxa de ocupação hospitalar, na taxa de incidência de casos e no número de óbitos;

4.c) intensifique a fiscalização das medidas de isolamento social ampliado, em cumprimento da decisão judicial de fls. 309 e ss, por meio de seus agentes de fiscalização, sob pena da aplicação de majoração da multa prevista na decisão de fls. 922-927;

4.d) que promova, no prazo de 03 (três) dias, sob pena de majoração da multa prevista na decisão de fls. 922-927, campanhas de esclarecimentos à população e conscientização sobre as medidas restritivas em vigor, bem como sobre os riscos decorrentes da não adesão ao isolamento social; e, finalmente a designação de audiência especial.

Decisão de fls. 1566/1577, tendo sido a mesma Embargada de declaração pelo MP as fls. 1748/1752 para suprir omissão, com redação da nova decisão correta às fls. 1811/1822 determinando: (...) "Desta forma, considerando a expertise do NUPEMEC do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, determino a realização de audiência de mediação no prazo máximo de 10 dias, com intimação das partes e demais interessados no feito se possível como representantes da Secretaria Municipal de Saúde de Duque de Caxias, em especial do Departamento de Vigilância em Saúde, representantes da FIOCRUZ, da UFRJ, do CREMERJ e demais interessados.

No mais, tendo em vista a argumentação do Município e da DP no que tange ao prejuízo ao atendimento à população, RECONSIDERO EM PARTE a decisão de fls. 922/927, apenas no que tange aos serviços de saúde, para seja permitido o funcionamento das atividades essenciais de saúde, na forma da Resolução SES nº 2004, de 18 de março de 2020, Nota Técnica ATSM/SAPS/SGAIS/SES-RJ - nº 27/2020 e plano municipal de contingência de enfrentamento ao Novo Coronavírus (atuação da atenção básica), devendo, no entanto, Município incluir o retorno das demais atividades de saúde no planejamento gradual de retorno às atividades, considerando os protocolos específicos do setor.

Com relação ao pedido da Defensoria Pública de fls. 1459 e ss e do Ministério Público de fls. 15-7 e ss, DETERMINO A SUSPENSÃO DOS EFEITOS do Decreto nº nº 7.626, de 03 de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

julho de 2020 e do Decreto Municipal n. 7.623 de 30 de junho de 2020, até que o resultado da mediação a ser realizada.

Deixo por ora de apreciar os demais pedidos, por entender que o momento é propício para a mediação e que não haverá prejuízo na apreciação posterior dos mesmos. (...)"

Às fls 1768/1777 Manifestação da Defensoria, entendendo pertinente o ingresso do SEPE como amicus curiae e não como assistente litisconsorcial, requerendo ainda a designação de audiência especial com intimação das escolas particulares do município.

Despacho de fls. 1779 determinando intimação das partes para audiência de mediação.

(...)

O Ministério Público se manifestou às fls. 2397/2440 informando que após a 1ª sessão de mediação designada, não foi possível o consenso e que não compareceram na sessão de mediação representantes da Universidade Federal Fluminense - UFF e da FIOCRUZ que apresentaram relevantes contribuições, mas que deveriam ser ouvidas pelo juízo, reafirmando a necessidade de designação de audiência especial com o juízo por considerar: 1) que o processo demanda urgência na tutela jurisdicional; 2) que há pouca probabilidade de consenso entre as partes; 3) que o objeto principal da controvérsia se fixou na inadequação ou insuficiência de dados técnicos que fundamentem um processo seguro de flexibilização; Que juntou uma síntese dos questionamentos técnicos em relação aos dados que são apresentados pelo o Município de Duque de Caxias, a fim de que este apresente, em resposta, os dados necessários para esclarecimento das questões obscuras e pendentes, descritos e justificados às fls. 774-792 e 1507-1564. Conclui afirmando que a retomada das atividades no Município de Duque de Caxias não contempla os indicadores de saúde que garantam ausência de risco para a população, requerendo :

"1 - a intimação pessoal do Secretário Municipal de Saúde de Duque de Caxias para que apresente, no prazo de 05 (cinco) dias, esclarecimentos claros e precisos acerca dos questionamentos de ordem técnica apresentados na presente petição, conforme acordado com a Procuradoria-Geral do Município de Duque de Caxias na sessão de mediação;

2 - a intimação pessoal do Prefeito Municipal de Duque de Caxias, para que:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

2.a) apresente, no prazo de 05 (cinco) dias, um plano de flexibilização gradual, sincronizado em fases com os indicadores de saúde utilizados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em especial com a queda na taxa de ocupação hospitalar, na taxa de incidência de casos e no número de óbitos, conforme exposto na presente petição;

2.b) intensifique a fiscalização das medidas de isolamento social ampliado, em cumprimento da decisão judicial de fls. 1.811 e ss, por meio de seus agentes de fiscalização, sob pena da aplicação da multa prevista na decisão de fls. 922-927;

2.c) que promova, no prazo de 03 (três) dias, sob pena de majoração da multa prevista na decisão de fls. 922-927, campanhas de esclarecimentos à população e conscientização sobre as medidas restritivas em vigor, bem como sobre os riscos decorrentes da não adesão ao isolamento social."

A Defensoria Pública informou às fls. 2494/2506 que após a 1ª sessão de mediação e antes da realização da 2ª sessão em 22/07/2020, o Prefeito Municipal editou o Decreto Municipal nº 7.638, de 15/07/2020, publicado em página oficial em 21/07/2020 promovendo a retomada das atividades econômicas, sobretudo do comércio, sem informar nos autos ou mesmo às partes em audiência e, uma vez mais, sem apresentar em Juízo o estudo técnico científico que o embasou. Afirma que desrespeitadas as premissas básicas da mediação, se torna insustentável a continuidade do processo, razão pela qual se manifesta pelo imediato encerramento do procedimento conciliatório. Em razão dos dados epidemiológicos que apresenta requer:

“1. A Suspensão dos efeitos do Decreto nº nº 7.638, de 15 de julho de 2020, até que o Município apresente relatório técnico devidamente embasado em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, vigilância sanitária, mobilidade urbana, segurança pública e assistência social, demonstrando que a situação epidemiológica atual aponta para o controle da pandemia;

2. A intimação do pessoal do Prefeito de Duque de Caxias para que apresente esclarecimentos para os questionamentos acima elencados e, caso a análise se revele positiva, plano de ação de retomada das atividades sociais e econômicas, sincronizado por fases com os indicadores pré estabelecidos pelo Município, devendo contemplar,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

minimamente, os seguintes critérios: taxa de novos casos (suspeitos e confirmados), de número de óbitos (confirmados e em verificação) e de ocupação hospitalar (leitos clínicos, de terapia intensiva e de unidades pré-hospitalares), no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais); (...) ratificando as petições de fls. 1.228/1.240 e 1.459/1.481:

3. A imposição da multa prevista no art. 77, §2º, CPC, por ato atentatório à dignidade da justiça aos responsáveis pelo descumprimento da decisão judicial, em 20% sobre o valor da causa, dada a gravidade da conduta reiterada, ressaltando, desde logo que, em razão de sua natureza distinta, é plenamente cumulável com a multa cominatória;

4. A modificação do valor da multa de natureza cominatória arbitrada em desfavor do Prefeito de Duque de Caxias para o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por dia, para constranger o referido agente público a cumprir a decisão judicial de fls. 922/927;

5. A intimação pessoal do Prefeito de Duque de Caxias para o depósito judicial imediato da quantia de R\$ 720.000,00 (setecentos e vinte mil reais) referentes aos dias 29/06/2020 a 22/07/2020, pelo descumprimento da decisão de fls. 922/927, em 24h (vinte e quatro horas), sob pena de bloqueio via sistema BACENJUD, para constranger o referido agente público a cumprir a decisão judicial, devendo o Oficial de Justiça se atentar para a possibilidade de intimação na forma do art. 252, CPC;

6. Ante a nova conduta, extração de peças e a remessa ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, para que seja apurada eventual prática do crime de desobediência, previsto no artigo 330 do Código Penal, e do crime de responsabilidade, previsto no artigo 1º, inciso XIV do Decreto-Lei n. 201 de 1967, bem como para apuração de prática de crime, em tese, contra a saúde pública;

7. O bloqueio das verbas públicas destinadas à publicidade e propaganda para a contratação dos estudos técnicos baseado em evidências técnico-científicas, inclusive sanitárias e pedagógicas, e dados socioeconômicos, geográficos, políticos e culturais em que esclareça a possibilidade (ou não) de retomada das atividades sociais e econômicas;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

8. Uma vez esgotadas as medidas coercitivas, seja determinada a prisão do Prefeito de Duque de Caxias pela prática do crime previsto no art. 330, CP;

9. Considerando as certidões negativas relacionadas à intimação do Prefeito e do Secretário de Saúde, pugna pela imediata renovação da diligência, ressaltando que o OJA deve se valer do art. 252, CPC."

Às fls. 2508/2522 foi prolatada decisão advertindo ao Exmo Sr. Prefeito do Município de Duque de Caxias que o não cumprimento das decisões desse juízo importará em multa por ato atentatório à dignidade da Justiça, sem prejuízo das sanções penais a que se sujeita, deferindo o ingresso no processo do SINDICATO ESTADUAL DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO - SEPE/RJ, como amicus curiae, suspendo ainda a mediação entre as partes, por desinteresse da DP e do MP.

Na decisão foi deferida em parte a antecipação de tutela e determinada a suspensão dos efeitos do Decreto n° n° 7.626, de 03 de julho de 2020 e do Decreto Municipal n. 7.623 de 30 de junho de 2020 e do Decreto n° 7.638, de 15 de julho de 2020, com a conseqüente manutenção das mesmas restrições impostas no Decreto Municipal n. 7.578 de 11 de maio de 2020, até que seja apresentado o estudo técnico descrito no item 3 da petição de fls. 774/792 do Ministério Público e determinado na decisão de fls. 922/927, com apresentação de estudo técnico baseado em evidências técnico-científicas em que se fundamenta a possibilidade de reabertura das creches e escolas municipais e privadas e retorno das aulas presenciais; (ii) plano de retomada das atividades escolares da rede pública e particular, contemplando, minimamente; a reestruturação do calendário escolar do ano letivo de 2020, determinando a forma de utilização e reconhecimento das atividades pedagógicas não presenciais, bem como o conteúdo programático prioritário; as fases de retorno às atividades presenciais dos setores de administração, docência, corpo discente e comunidade escolar; critérios mínimos de sanitização e higiene no ambiente escolar; regras de utilização dos espaços físicos com a determinação dos limites de ocupação; as soluções em caso de ocorrência de surto, com as indicações de gradação da suspensão das atividades conforme número de casos, devendo apresentar, no prazo de 05 (cinco) dias, sob pena de majoração da multa prevista na decisão de fls. 922/927:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

- a) um estudo que contemple todos os dados técnicos recomendados para as autoridades sanitárias e elencados na promoção de fls. 774/792 (itens III e IV), em especial sobre a taxa de ocupação hospitalar, taxa de incidência de casos, número de óbitos e metodologia de testagem;
- b) apresente um plano de flexibilização gradual, sincronizado em fases com os indicadores de saúde utilizados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em especial com a queda na taxa de ocupação hospitalar, na taxa de incidência de casos e no número de óbitos, conforme exposto na presente petição;
- c) intensifique a fiscalização das medidas de isolamento social ampliado, em cumprimento da decisão judicial de fls. 1.811 e ss, por meio de seus agentes de fiscalização, sob pena da aplicação da multa prevista na decisão de fls. 922/927, devendo demonstrar as ações de fiscalização realizadas no período;
- d) Comprovar no prazo de 05 (cinco) que vem efetuando campanhas de esclarecimentos à população e conscientização sobre as medidas restritivas em vigor, bem como sobre os riscos decorrentes da não adesão ao isolamento social.

De igual modo foi determinada, ainda a intimação pessoal do Secretário Municipal de Saúde de Duque de Caxias para que apresente, no prazo de 05 (cinco) dias, esclarecimentos claros e precisos acerca dos questionamentos de ordem técnica apresentados na manifestação de fls. 1506/1564 do MP conforme acordado com a Procuradoria-Geral do Município de Duque de Caxias na sessão de mediação, tendo sido indeferido o o pedido de bloqueio das verbas públicas destinadas à publicidade e propaganda para a contratação dos estudos técnicos baseado em evidências técnico-científicas, por não haver indicação de valor ou de perito para a realização do estudo.

E ainda, considerando a notória desobediência às ordens judiciais desse juízo, determino a intimação pessoal do Determino a intimação pessoal do Prefeito de Duque de Caxias para o depósito judicial imediato da quantia de R\$ 720.000,00 (setecentos e vinte mil reais) referentes aos dias 29/06/2020 a 22/07/2020, pelo descumprimento da decisão de fls. 922/927, em 48h (quarenta e oito horas), sob pena de bloqueio via sistema BACENJUD, para constranger o referido agente público a cumprir a decisão judicial.

Na oportunidade foi determinada a realização de Audiência Especial pelo sistema ciscoweb para o dia .12/08/2020 às



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

13:30 horas e intimadas as partes e interessados e determinada nova extração de peças e a remessa ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, para que seja apurada eventual prática pelo Prefeito Municipal de Duque de Caxias do crime de desobediência, previsto no artigo 330 do Código Penal, do crime de responsabilidade, previsto no artigo 1º, inciso XIV do Decreto-Lei n. 201 de 1967, e de crime contra a saúde pública, previsto no artigo 268 do Código Penal, em virtude da reiterada desobediência às decisões exaradas no presente processo.

Às fls. 2881/2882 cópia da decisão em sede de Agravo de Instrumento deferindo parcialmente o agravo e determinando a suspensão da execução da multa da decisão de fls. 2508/2522.

Às fls. 2914/2930 a Defensoria Pública informa a edição de novos decretos pelo Município réu, requerendo a suspensão dos mesmos e aplicação de multa.

Às fls. 3090/3091 o CENTRO EDUCACIONAL ANIBAL FREIRE - CEAFTDA ME, requer sua entrada no feito como amicus curiae.

Às fls. 3072/3073 o Conselho Municipal de Educação informou que deliberou por acatar a Recomendação nº 17/2020 do Ministério Público mantendo suspensas as atividades escolares conforme ali exposto.

Às fls. 3293/3294 consta a assentada da audiência Especial realizada via sistema ciscoweb (link de acesso da gravação da audiência: [https://tjrjmy.sharepoint.com/:v:/r/personal/erika\\_santos\\_tjrj\\_jus\\_br/Documents/Audi%C3%Aancia%20Especial%20-%20processo%20n%C2%BA\\_%200014993-82.2020.8.19.0021%20\(ACP\)%202020-08-12-14-00-49.mp4?csf=1&web=1&e=QdoUKc](https://tjrjmy.sharepoint.com/:v:/r/personal/erika_santos_tjrj_jus_br/Documents/Audi%C3%Aancia%20Especial%20-%20processo%20n%C2%BA_%200014993-82.2020.8.19.0021%20(ACP)%202020-08-12-14-00-49.mp4?csf=1&web=1&e=QdoUKc)), ocasião em que as partes afirmaram não terem provas e requereram o julgamento da lide, tendo sido prolatada a seguinte DECISÃO: "1) Abro o prazo para apresentação de alegações finais pelas partes. Prazo comum de 10 dias.

2) Considerando que o Prefeito editou mais dois decretos nºs: 7.652/2020 (em 27/07/2020) e 7.659/2020 (em 03/08/2020), determino a suspensão dos efeitos de ambos, sob os mesmos fundamentos da decisão de fls. 2508/2522 até a apresentação do relatório ali determinado."

Resposta do ofício da guarda municipal de fls. 3296.

Decisão de fls. 3298 mantendo a decisão agravada de fls. 2508/2522.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

Alegações finais do Ministério Público de fls. 3300/3320.  
Alegações finais da Defensoria Pública de fls. 3318/3348.  
Informação do Agravo de Instrumento de fls. 3354/3356.  
Alegações finais do Município de fls.3363/3383”.

Note-se novamente, no acurado relatório, a absoluta recalcitrância do **MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS** no cumprimento de leis e regulamentos, na observância de recomendações técnico-científicas sanitárias e na atuação de sua competência constitucional de proteção à saúde e à vida da população.

Isto posto, de pronto, é preciso afastar a descabida alegação de ilegitimidade ativa da **DEFENSORIA PÚBLICA** para o feito - que, como visto, visava à tutela de interesses transindividuais indivisíveis, não só da população daquele município, mas de todo o Estado do Rio de Janeiro e do país.

A Defensoria Pública é instituição permanente e essencial à justiça, incumbindo-lhe, “a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (artigo 134 da Constituição da República)”.

A Lei Orgânica Complementar 80/1994, que prescreve normas gerais para a organização das defensorias públicas estaduais, por sua vez, estabelece objetivos para os órgãos e os legitima de forma ampla para a propositura de ações civis públicas, nos seguintes termos:

Art. 3º-A. São objetivos da Defensoria Pública:  
I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais;  
II – a afirmação do Estado Democrático de Direito;  
III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos;  
IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

(...)

VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; (...).”

Da mesma forma, o Código de Defesa do Consumidor, cujo Título III é aplicável genericamente à defesa de todas as espécies de direitos transindividuais por força do artigo 21 da Lei 7.34/85, legitima a atuação da Defensoria Pública, como órgão criado com este fim, na tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (artigos 81 e 82).

É evidente, portanto, a ampla legitimidade da **DEFENSORIA PÚBLICA** para, em substituição processual, manejar ações civil pública para pleitear, em nome próprio e não por representação, interesses transindividuais.

Não é outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que, ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade, fixou seu entendimento em acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRICTO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS HERMENÊUTICOS GARANTIDORES DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: ART. 5º, INCS. XXXV, LXXIV, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE (STF, ADI nº 3943 – DF, Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgada em 07 de maio de 2015)”.

Posteriormente, em julgamento submetido ao regime das decisões com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal assentou entendimento pela legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública para tutelar interesses de “pessoas, em tese, necessitadas”, nos seguintes termos:

“Direito Processual Civil e Constitucional. Ação civil pública. Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública em defesa de interesses difusos. Interpretação do art. 134 da Constituição Federal. Discussão acerca da constitucionalidade do art. 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela Lei nº 11.448/07, e do art. 4º, incisos VII e VIII, da Lei Complementar nº 80/1994, com as modificações instituídas pela Lei Complementar nº 132/09. Repercussão geral reconhecida. Mantida a decisão objurgada, visto que comprovados os requisitos exigidos para a caracterização da legitimidade ativa. Negado provimento ao recurso extraordinário. Assentada a tese de que a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas. (STF, RE nº 733.433 – MG, Rel. Min. Dias Toffoli. Julgada em 04 de novembro de 2015) (grifei)”.

Não merece acolhida, igualmente, a alegação de impossibilidade jurídica do pedido, cujo provimento implicaria, segundo o apelante, em indevida intromissão do Poder Judiciário no mérito de decisões discricionárias da Administração.

Não se trata aqui, numa ação que visa à tutela coletiva da saúde e da vida da população num cenário de pandemia, de intromissão do Poder Judiciário em escolhas políticas discricionárias do Poder Executivo, mas de proteção de direitos intangíveis de toda a população, diante de um gestor que se recusa a orientar sua atuação por recomendações técnico-científicas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

Com efeito, decorre diretamente da Constituição Federal o direito subjetivo transindividual de toda a coletividade à atuação estatal que lhe garanta a vida e promova a saúde, com especial foco em políticas preventivas, aí incluído o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como demonstram, entre tantos, os seguintes dispositivos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

Art. 6º **São direitos sociais** a educação, **a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(...)

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

(...)

**Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

(...)

**II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;**

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

(...)

Art. 196. **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.

(...)

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, **com prioridade para as atividades preventivas**, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

(...)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (grifei).

De tais circunstâncias decorre o fato de que a recusa do **MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS** em adotar as medidas recomendadas para o controle técnico-científico da disseminação do Sars-Cov-2 desrespeita diretamente a Constituição da República. A este respeito, é relevante trazer à colação o seguinte trecho, de ementa de acórdão do E. Supremo Tribunal Federal, da lavra do Ministro Celso de Mello:

“(…) AGRAVO DE INSTRUMENTO – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO – DEFENSORIA PÚBLICA – IMPLANTAÇÃO – OMISSÃO ESTATAL QUE COMPROMETE E FRUSTRA DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PESSOAS NECESSITADAS – SITUAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE INTOLERÁVEL (...) - O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um “facere” (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação.

- Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse “non facere” ou “non praestare” resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. (AI 598212-ED, Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 25 de março de 2014)”.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

A jurisprudência de nossa Justiça estadual, aliás, orienta esta compreensão, ressaltando a possibilidade de controle judicial de graves omissões dos poderes públicos, como demonstram os seguintes julgados:

“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PLEITO DE REALIZAÇÃO DE OBRAS, DE ADOÇÃO DE MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES E DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL E DE INSTITUIÇÃO DE REDE DE SANEAMENTO BÁSICO EM ÁREAS DE MÉDIO RISCO DE DESLIZAMENTO NA COMUNIDADE DO TIROL. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE MESMO SOB O PÁLIO DO PODER DISCRICIONÁRIO NÃO PODE SE SOBREPOR ÀS GARANTIAS INSERIDAS NO NÚCLEO DE VALORES ATINENTES À VIDA E À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE FINANCEIRA. Irresignação recursal contra decisão de improcedência das pretensões do Ministério Público de realização de obras, que se verifica plausível, em parte, posto que, tendo em vista a ausência de demonstração contábil de adoção das medidas apontadas na inicial, a demonstração, de forma inequívoca, da atuação do apelado em diversas comunidades buscando evitar o deslizamento de encostas em áreas de risco máximo não o exime da adoção de medidas de prevenção de acidentes e de contenção de encostas em áreas de risco médio de deslizamento, já que, de forma incontroversa, não foi adotada qualquer providência local e não há efetivo planejamento específico a ser provido na Comunidade do Tirol. Rejeição das preliminares arguidas pelo Município em contrarrazões. Impossibilidade de estabelecimento de honorários advocatícios com base em precedentes do Superior Tribunal de Justiça. VOTO pelo CONHECIMENTO e PROVIMENTO PARCIAL do recurso, para condenar o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, à realizar, no prazo de noventa dias, minucioso cronograma de obras de contenção de encostas, pequenas drenagens superficiais e remoção de moradias nas áreas de risco médio presentes na Comunidade do Tirol, com conclusão, no prazo máximo de um ano, e posterior recuperação da área desmatada referente às de risco médio de deslizamento e, enquanto não efetivadas estas medidas, devem ser tomadas providências, com fundamentação técnica, visando prover a evacuação da população residente nas áreas de risco médio na ocorrência de alto índice pluviométrico (AC 0486163-27.2011.8.19.0001, Rel. Des. Cezar Augusto Rodrigues Costa. Julgado em 09 de dezembro de 2014) (grifei)”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

“Agravo de Instrumento. Ação Civil Pública. Direito Ambiental. Ocupação irregular de margens de rio e de encostas. Vistorias realizadas pelo GAP/MPRJ e pelo INEA. Informações da Defesa Civil. Verossimilhança. Áreas que apresentam risco de deslizamentos e enchentes. Responsabilidade do Município. Levantamento urbanístico que se mostra indispensável, a fim de identificar com precisão os locais de risco iminente e seus moradores, viabilizando a remoção. Dignidade da pessoa humana...(Ver ementa completa) e direito à vida. Perigo de dano irreparável que se evidencia. Cabimento da antecipação de tutela em face do Poder Público. Dispensa da intimação prévia (art. 2º, da Lei 8.437/92). Possibilidade. Urgência da medida. Princípio da separação de Poderes que não constitui óbice para a atuação do Poder Judiciário na garantia dos direitos fundamentais. Inexistência de prova de atuação municipal que atenda à reserva do possível. Súmula nº 241 do TJRJ. Prazo razoável para o cumprimento das obrigações. Súmula nº 59 do TJRJ. Multa diária adequadamente fixada em valor escorrido. Exclusão apenas da multa pessoal fixada para o Chefe do Poder Executivo municipal. Sanção que somente pode ser aplicada na forma do art. 14 do CPC, em parcela única. Recurso parcialmente provido AI 0048121-74.2011.8.19.0000, Rel. Des. José Carlos Varada dos Santos. Julgado em 25 de abril de 2012)”.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MELHORIA DAS CONDIÇÕES DO LEITO DE ESTRADA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO QUE DEFERIU A ANTECIPAÇÃO DA TUTELA.1. Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que deferiu a antecipação da tutela para determinar ao Município de Teresópolis que realize, no prazo de 180 dias, o levantamento topográfico e planaltimétrico do leito da Estrada TS-12 e apresente, no mesmo prazo, avaliação e projeto para melhoria das condições do leito, do sistema de drenagem, apontando, por fim, as áreas em que se fazem necessárias medidas de contenção, de forma a tornar o trecho trafegável, sob pena de multa diária. 2. Alegação de invasão de competência própria do Poder Executivo Municipal. 3. O meio ambiente equilibrado é, evidentemente, direito de todos e dever do Estado, exurgindo daí a natureza compulsória de sua observância pelo Poder Público. Trata-se de direito público subjetivo e se afigura prerrogativa jurídica indisponível. 4. A atuação do Poder Judiciário não enseja violação ao princípio da separação dos poderes (artigo 2º da CF/88). Deve-se analisar a independência entre os poderes sob a ótica do papel atribuído ao Judiciário pela vigente Carta Política, no sentido de implementação eficiente e real dos direitos difusos e coletivos, quando instado a atuar.5. Incumbe ao Judiciário promover o controle da legalidade dos atos administrativos e inexistente base legal que afirme a natureza estritamente



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

discricionária de políticas públicas. 6. In casu, com as catástrofes que assolaram a região serrana, a Estrada TS-12 tornou-se imprescindível para assegurar a locomoção e o acesso àqueles que residem naquela área, que chegaram a ficar isoladas por mais de 30 dias. 7. Inexiste risco de dano de difícil reparação aos interesses do recorrente, uma vez que a prioridade dentro de um Estado de Direito é a efetivação dos direitos fundamentais do cidadão, sendo certo que a dotação orçamentária deve ser direcionada de forma prioritária para tal fim. 8. O prazo para a implementação das providências determinadas não se mostra exíguo, notadamente quando se considera a gravidade da situação noticiada nos autos e os direitos envolvidos, sendo certo que tais medidas já deveriam ter sido adotadas pelo Poder Público. 9. Recurso desprovido (AI 0010378-93.2012.8.19.0000, Rel. Des. Mônica Maria Costa di Piero. Julgado em 09 de dezembro de 2014) (grifei)”.

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO A FIM DE ELEVAR O ATENDIMENTO MÉDICO-HOSPITALAR DO HOSPITAL ESTADUAL ALBERT SCHWEITZER AO NÍVEL DA DIGNIDADE HUMANA. DEVER DO ESTADO ASSENTADO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NORMA DE EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES, INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO AO QUAL SE NEGOU SEGUIMENTO AO ABRIGO DO ART. 557,...(Ver ementa completa) DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. FALTA DE INTERESSE SUPERVENIENTE A EXIGIR DILAÇÃO PROBATÓRIA E QUE SE IMPÕE SEJA APRECIADO EM EXECUÇÃO DA SENTENÇA. IMPROVIMENTO AO AGRAVO INTERNO. I - Nos termos do art. 196, da Constituição Federal, "a saúde é direito de todos e dever do Estado". Não há, por conseguinte, quando se trata de saúde, discricionariedade - é dever, não é favor, impondo-se a intervenção do Judiciário dentro do seu papel de pacificador dos conflitos sociais; IIO egrégio Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento no sentido de que as normas constitucionais que preveem o direito à saúde são normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata; III- "A escassez de recursos públicos, em oposição à gama de responsabilidades estatais a serem atendidas, tem servido de justificativa à ausência de concretização do dever-ser normativo, fomentando a edificação do conceito da "reserva do possível". Porém, tal escudo não imuniza o administrador de adimplir promessas que tais, vinculadas aos direitos fundamentais prestacionais, quanto mais considerando a notória destinação de preciosos recursos públicos para áreas que, embora também inseridas na zona de ação pública, são menos prioritárias e de relevância muito inferior aos valores



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

básicos da sociedade, representados pelos direitos fundamentais." IV - Não há falta de interesse superveniente se as obras... declaradas se efetivaram ao longo do processo, questão a ser discutida em execução; V- Improvimento ao agravo interno (AC 0102508-17.2003.8.19.0001, Rel. Des. Ademir Paulo Pimentel. Julgado em 07 de novembro de 2012”.

“Apelação. Ação civil pública. Controle judicial de política pública com assento na Constituição Federal. A tutela constitucional de políticas públicas impõe obrigações positivas de cuja execução os poderes administrativos não se podem esquivar. A norma da Constituição traça limites à discricionariedade administrativa. A mera alegação de conveniência e oportunidade não justifica a omissão da Administração, se prova não há de que mobilizou os meios disponíveis e necessários ao cumprimento do comando Fundamental, ou de que existam obstáculos irremovíveis a tal mobilização. Tergiversação inaceitável no caso concreto: lei criou o Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente, em 1991, mas a Administração local, passados três lustros, mantém-se refratária a dotar o órgão dos recursos, materiais e humanos, indispensáveis ao seu funcionamento, frustrando as políticas estabelecidas no art. 227 da Constituição da República (é dever do Estado "assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão"); no art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente ("São diretrizes da política de atendimento: I- municipalização do atendimento; II- criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente..., segundo leis federal, estaduais e municipais"); e da Lei Municipal n. 1.623/03 ("Compete à Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social garantir a estrutura para o devido funcionamento do CMDCA..."). Pleito, formulado pelo Ministério Público, e sentença, que o acolheu,... em sintonia com a orientação do Supremo Tribunal Federal: "A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental" (RTJ 185/794-796, Pleno). Recurso a que se nega provimento (AC 0001838-



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

13.2005.8.19.0029, Rel. Des. Jessé Torres Pereira Júnior.  
Julgado em 04 de abril de 2007) (grifei)”

Neste diapasão, diante de um caso concreto como o presente, tendo em vista a violação a direitos fundamentais causada, mais do que apenas por omissão do poder público, mas por ativa recusa em cumprir, inclusive ordens judiciais<sup>2</sup>, não há que se falar em violação da separação de poderes como limite ao controle judicial de políticas públicas.

Ressalte-se, por oportuno que, ao apreciar Recurso Extraordinário submetido ao regime de Repercussão Geral em questão também atinente à garantia do mínimo existencial, o Supremo Tribunal Federal assentou a seguinte tese:

“É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes”. (RE 592581-RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 13 de agosto de 2015)”.

Neste ponto, é preciso lembrar que, ao apreciar liminares em ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra a Medida Provisória nº 996/2020, por maioria e seguindo o voto do Ministro Luís Roberto Barros, o Plenário do Superior Tribunal de Justiça resolveu dar interpretação conforme a constituição ao diploma, para fazer certo que opera em erro grosseiro, e submete-se a eventual responsabilização, a

---

<sup>2</sup> Conforme se depreende da leitura dos autos e detalhadamente narrado no relatório da sentença apelada, acima transcrito, diante de decisões judiciais que, além de lhe impor obrigações de fazer, sustentavam a eficácia de decretos municipais, o **MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS**, por diversas vezes, editou novos regulamentos em desalinho com as recomendações técnico-científicas e em franco desafio às decisões judiciais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

autoridade que não observe critérios científicos no enfrentamento à COVID-19, nos seguintes termos:

“Decisão: O Tribunal, por maioria, analisou a medida cautelar, vencido, preliminarmente, o Ministro Marco Aurélio, que entendia pela inadequação da ação direta. Na sequência, por maioria, deferiu parcialmente a cautelar para: a) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 2º da MP 966/2020, no sentido de estabelecer que, na caracterização de erro grosseiro, deve-se levar em consideração a observância, pelas autoridades: (i) de standards, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente conhecidas; bem como (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção; e b) conferir, ainda, interpretação conforme à Constituição ao art. 1º da MP 966/2020, para explicitar que, para os fins de tal dispositivo, a autoridade à qual compete a decisão deve exigir que a opinião técnica trate expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente; (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. Foram firmadas as seguintes teses: “1. **Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar 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.** 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”. Tudo nos termos do voto do Relator. Ficaram vencidos os Ministros Alexandre de Moraes e Carmen Lúcia, que concediam a medida cautelar em maior extensão, e o Ministro Marco Aurélio, que a concedia para



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

suspender a eficácia da Medida Provisória até o julgamento final do feito. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 21.05.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF) (grifei)".<sup>3</sup>

Nestes termos, como assentado no referido julgado, a discricionariedade administrativa dos gestores públicos na adoção de medidas de enfrentamento à crise sanitária provocada pelo Sars-CoV-2, tendo em vista a proteção constitucional ao direito à vida, à saúde e ao meio ambiente equilibrado, está condicionada pelos princípios da precaução e da prevenção e pelo embasamento em critérios técnico-científicos.

Isto posto, é preciso lembrar que, diante da disseminação do Coronavírus, em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), sendo certo que, posteriormente, no Brasil, o Ministério da Saúde declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo COVID-19, por meio da Portaria MS nº 188, publicada em 03 de fevereiro de 2020.

Não à toa, para evitar o maior quantidade de infecções pelo vírus e o colapso do sistema de saúde no Brasil, foi editada pelo Governo Federal a Lei nº 13.979, de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus, permitindo o isolamento e a quarentena a serem decretados pelas autoridades administrativas competentes.

---

<sup>3</sup> ADIns 6.421, 6.422, 6.424, 6.425, 6.427, 6.248 e 6.431.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

A Lei ainda destaca em seu art. 3º, §1º, que “as medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em *evidências científicas* e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”.

Fica claro, portanto, que, desde aquele momento, ou seja, à época da propositura da ação, o interesse público predominante consistia na promoção e preservação da saúde pública.

O objetivo das estratégias de enfrentamento da pandemia do novo coronavírus se traduzia na busca pelo achatamento da curva de contaminação populacional, a fim de retardar seu pico, de modo a diminuir a pressão sobre o sistema de saúde, ganhar tempo para a preparação da resposta aos períodos mais graves da crise e, na melhor das hipóteses, evitar este agravamento.

Pela experiência dos primeiros epicentros no mundo, já era sabido que a característica explosiva da epidemia está associada a uma grande quantidade de óbitos devido ao colapso dos sistemas de saúde.

As manifestações da comunidade científica são unânimes em apontar, inclusive, a necessidade de preservação do isolamento social, como fator essencial para impedir a perda de vidas.

É exatamente neste sentido, aliás, a orientação expedida pela Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, por meio de seu Ofício nº 392/2020/PRESIDÊNCIA/FIOCRUZ, de 06/05/2020<sup>4</sup>, no qual, ao

---

<sup>4</sup> Disponível em [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/oficio\\_fiocruz.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/oficio_fiocruz.pdf).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

invés de flexibilização das medidas de isolamento, recomenda-se a adoção de medidas mais rígidas, nos seguintes termos:

“Com o objetivo de salvar vidas e com base em análises técnico científicas, a Fiocruz considera urgente a adoção de medidas rígidas de distanciamento social e de ações de lockdown no estado do Rio de Janeiro, em particular na região metropolitana, visando à redução do ritmo de crescimento de casos e a preparação do sistema de saúde para o atendimento adequado e com qualidade às pessoas acometidas com as formas graves da COVID-19. Frente ao agravamento do cenário da pandemia, com o gradativo aumento de circulação de pessoas nas últimas, a não adoção de medidas imediatas de lockdown pode levar a um período prolongado de escassez de leitos e insumos, com sofrimento e morte para milhares de cidadãos e famílias do estado do Rio de Janeiro.

O estado do Rio de Janeiro é um dos que apresenta situação mais crítica no país. O RJ foi o segundo estado da federação a ter casos confirmados e transmissão comunitária. Desde então, o ritmo de crescimento dos casos e óbitos tem sido acelerado. A epidemia se agrava no entorno metropolitano do município do Rio de Janeiro, atingindo um número crescente de municípios no interior do estado. Em meados de abril de 2020, já se projetava o alto risco de propagação da epidemia a partir da região metropolitana para os demais municípios do estado. [...]

A Fiocruz entende que a medida de lockdown, adotada em países com evolução acelerada da pandemia, será fundamental para a contenção do crescimento dos casos em variados contextos, de forma a permitir que o sistema de saúde consiga atender às pessoas com formas graves e evitar mortes desnecessárias.

Medidas mais rígidas de confinamento (lockdown total ou parcial) foram adotadas em vários países (China, Itália, Espanha, Reino Unido, França, Alemanha, entre outros) como estratégia para desacelerar o crescimento da curva de casos com COVID19, com o objetivo de manter a demanda aos serviços hospitalares e de cuidados intensivos compatíveis com a oferta [...]

Adotar o lockdown tardiamente, a exemplo do Reino Unido, resultaria em uma catástrofe humana de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

proporções inimagináveis para um país com a dimensão do Brasil. [...]

Como parte de seu compromisso com a vida, com o Sistema Único de Saúde e com a saúde da população, a Fiocruz não apenas recomenda, mas defende a adoção urgente de medidas rígidas de distanciamento social no estado do Rio de Janeiro para que se possa responder ao grande desafio de uma crise de dimensões sanitária e humanitária e salvar o maior número de vidas possível.”

Quase um ano depois, mesmo após o início do programa nacional de imunização e diante de todo o conhecimento mundialmente acumulado sobre o Sars-Cov-2 e do surgimento de novas cepas, ainda mais contagiosas e letais do vírus, em março de 2021, a Fiocruz editou boletim extraordinário de seu Observatório Covid 19, reforçando, mais uma vez, as recomendações. Vejamos:

**“Desde o início da pandemia os estudos científicos apontaram a necessidade da adoção da combinação de medidas não-farmacológicas prolongadas, envolvendo distanciamento físico e social, como o uso de máscaras e higienização das mãos, com ações intermitentes de bloqueio (lockdown), com restrição da circulação e de todos os serviços não-essenciais.**

Estas medidas deveriam ser mantidas até que tivéssemos a vacinação da maior parte da população e tinham como **objetivos a preservação da vida** e não exceder as capacidades instaladas dos serviços de cuidados intensivos.

A ausência de articulação, integração e coordenação entre muitos municípios de uma mesma região (governos municipais e estadual) e entre os estados que compartilham limites territoriais (governos estaduais e federal), com adoção parcial da combinação das medidas não-farmacológicas (prolongadas e intermitentes) **ou flexibilização precoce das mesmas, sem levar em consideração as evidências epidemiológicas e científicas sobre a pandemia, o vírus e a doença, bem como as recomendações e experiências que deram certo em outros países, nos conduziu à situação atual de colapso do sistema de saúde.**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

Neste momento de crise é urgente a adoção rigorosa das medidas de bloqueio da transmissão na quase totalidade dos estados e capitais que se encontram na zona de alerta crítica, bem como nos municípios que integram regiões de saúde onde há altas taxas de ocupação de leitos UTI Covid-19. **A coordenação e integração destas medidas, articuladas entre os diferentes níveis de governo e com ampla participação da sociedade, é vital neste momento. Assim, mesmo que vários municípios e estados já venham adotando estas medidas, é fundamental que governos municipais, estaduais e federal caminhem todos na mesma direção para ampliá-las e fortalecê-las, uma vez que a adoção parcial e isolada nos levará ao prolongamento da crise sanitária.**

Reproduzimos todas as recomendações já presentes no Boletim do Observatório Covid-19 Fiocruz das semanas epidemiológicas 8 e 9 de 2021 (21 de fevereiro a 6 de março) e que tiveram como referência a Carta do CONASS e estudos realizados em outros países.

Medidas de Bloqueio ou Lockdown, com restrição das atividades não essenciais por cerca de 14 dias, tempo mínimo necessário para redução significativa das taxas de transmissão e número de casos e redução das pressões sobre o sistema de saúde:

- A proibição de eventos presenciais como shows, congressos, atividades religiosas, esportivas e correlatas em todo território nacional;
- A suspensão das atividades presenciais de todos os níveis
- da educação do país;
- O toque de recolher nacional a partir das 20h até as 6h da manhã e durante os finais de semana;
- O fechamento das praias e bares;
- A adoção de trabalho remoto sempre que possível, tanto no setor público, quanto no privado;
- A instituição de barreiras sanitárias nacionais e internacionais, considerando o fechamento dos aeroportos e do transporte interestadual;
- A adoção de medidas para redução da superlotação nos transportes coletivos urbanos;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

- A ampliação da testagem e acompanhamento dos testados, com isolamento dos casos suspeitos e monitoramento dos contatos.

Para que essas medidas de bloqueio possam ser bem-sucedidas, elas devem ser adotadas conjuntamente, demandando cerca de 14 dias para que produzam resultados na redução das taxas de transmissão em aproximadamente de 40%, exigindo o monitoramento diário para acompanhar seus impactos na redução de casos, taxas de ocupação de leitos hospitalares e óbitos.

Ampliar a disponibilidade e o uso de máscaras, tendo como meta que, pelo menos 80% ou mais da população, as utilize de modo adequado. Campanhas de distribuição gratuita de máscaras de pano multicamadas em áreas e pontos de maior concentração populacional e baixo percentual de uso, combinadas com campanhas governamentais e não-governamentais sobre sua importância e modo correto de utilização devem fazer parte desta estratégia.

Medidas mais restritivas de bloqueio devem ser preparadas com antecedência, de modo a contribuir para uma maior adesão da população e evitar a descontinuidade nos serviços essenciais e atendimentos de saúde.

Orientações para preparação da adoção de medidas de bloqueio.

Comunicação clara com a população para que se ela prepare para permanecer o maior tempo possível em casa, sem se deslocar, fazendo-o apenas em caso de extrema necessidade;

Orientação e apoio a territórios e populações vulneráveis, onde a possibilidade de estratégias de isolamento e distanciamento social sejam reduzidas, buscando alternativas com a participação e envolvimento da comunidade;

Adiamento de consultas e exames de rotina para aqueles que não apresentam quadros de saúde com mudanças que impliquem cuidados de saúde;

Preparação das equipes de saúde família para identificarem aqueles pacientes com consultas agendadas que precisam de acompanhamento ou medicamentos – uso de recursos de teleconsultas e visitas domiciliares;

Manter consultas e exames de gestantes, de acordo com o



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

agendamento;

Gestores de hospitais devem antecipar, sempre que possível, a entrega de materiais, insumos, etc;

Orientação à população para realizar exercícios físicos e, se em área externa próxima de casa, usar máscara;

Gestores podem identificar parceiros para realização de ações humanitárias de forma coordenada, com o objetivo de organizar distribuições de alimentos prontos e água potável em pontos estratégicos, com auxílio de agentes públicos.”<sup>5</sup>

Não se trata, é preciso frisar, de orientação técnico-científica sanitária em privilégio de políticas preventivas desprovida de suporte normativo. Com efeito, trata-se de opção do constituinte, que insculpiu na Constituição Federal o Princípio da Prevenção como norteador das políticas públicas de saúde, nos seguintes termos:

Art. 196. **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.

(...)

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, **com prioridade para as atividades preventivas**, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

(...)

**Diante do exposto, seja na análise das preliminares suscitadas, seja no mérito, revela-se irretocável a sentença apelada.**

Não encontra guarida, igualmente, o pedido de reforma da sentença calcado na suposta impossibilidade de aplicação de multa pessoal ao gestor público responsável pelo cumprimento da decisão judicial em nome da edilidade.

---

<sup>5</sup> Disponível em <https://portal.fiocruz.br/noticia/boletim-indica-adocao-de-medidas-rigidias-para-bloqueio-da-covid-19>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

O Código de Processo Civil e Lei 7.347/85 expressamente preveem a possibilidade de cominação de multa coercitiva, visando a execução de obrigação de fazer, nos seguintes termos:

Lei 7347/85, Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

CPC, Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

(...)

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, ao cumprimento de sentença que reconheça deveres de fazer e de não fazer de natureza não obrigacional.

Art. 537. A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito.

§ 1º O juiz poderá, de ofício ou a requerimento, modificar o valor ou a periodicidade da multa vincenda ou excluí-la, caso verifique que:

I - se tornou insuficiente ou excessiva;

II - o obrigado demonstrou cumprimento parcial superveniente da obrigação ou justa causa para o descumprimento.

§ 2º O valor da multa será devido ao exequente.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

§ 3º A decisão que fixa a multa é passível de cumprimento provisório, devendo ser depositada em juízo, permitido o levantamento do valor após o trânsito em julgado da sentença favorável à parte.

§ 4º A multa será devida desde o dia em que se configurar o descumprimento da decisão e incidirá enquanto não for cumprida a decisão que a tiver cominado.

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, ao cumprimento de sentença que reconheça deveres de fazer e de não fazer de natureza não obrigacional.

A cominação da multa ao ente federativo e não ao gestor recalcitrante, todavia, a um só tempo, oneraria a coletividade, que arcaria, por meio de recursos públicos, com o gasto e esvaziaria a força coercitiva da medida, já que o responsável pelo descumprimento, o gestor, não a suportaria.

A este respeito, leciona Fredie Didier Jr. que,

“(...) de qualquer sorte, para evitar a renitência dos maus gestores, nada impede que o magistrado, no exercício do seu poder geral de efetivação, imponha as astreintes diretamente ao agente público (pessoa natural) responsável por tomar a providência necessária ao cumprimento da prestação. Tendo em vista o objetivo da cominação (viabilizar a efetivação da decisão judicial), decerto que a ameaça vai mostrar-se bem mais séria e, por isso mesmo, a satisfação do credor poderá ser mais facilmente alcançada”<sup>6</sup>.

No mesmo sentido, discorria Cássio Scarpinella Bueno à luz do art. 461 do CPC de 1973:

“(...) é de especial peculiaridade decorrente da natureza jurídica da multa do art. 461 que deriva o entendimento de que não há qualquer óbice para que as pessoas físicas, que tenham, por força de lei, de estatutos ou contratos sociais, representação (material e processual)

---

<sup>6</sup> Didier Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: execução. 7ª edição, revista, ampliada e atualizada. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017. vol.5. p. 627.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

de pessoas jurídicas (de direito privado ou de direito público), venham a ser responsabilizadas pessoalmente pelo pagamento da multa, sem prejuízo, evidentemente, de eventual apenação das próprias pessoas jurídicas. A razão para este entendimento, não obstante sua polêmica em sede doutrinária e jurisprudencial, é a seguinte: as pessoas jurídicas só têm vontade na exata medida em que as pessoas físicas que as representem a manifestem. Se a multa é mecanismo que visa a influenciar decisivamente esta vontade (que, por definição, só pode ser humana), não há como afastar sua incidência direta e pessoal sobre os representantes das pessoas jurídicas, sejam elas privadas ou públicas<sup>7</sup>.

A jurisprudência desse Tribunal de Justiça, igualmente, tendo em vista a finalidade coercitiva das astreintes e os interesses envolvidos, admite a cominação da multa ao agente público responsável pela decisão. Vejamos:

0013210-89.2018.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO

Des(a). CELSO LUIZ DE MATOS PERES - Julgamento: 27/02/2019 - DÉCIMA CÂMARA CÍVEL

Agravo de instrumento. Ação civil pública. Direito ambiental. Vazamento de poluentes na atmosfera. Município de Duque de Caxias. Petrobrás. Acordo devidamente homologado em juízo. Descumprimento. Repasse do valor de R\$19.132.535,81 (dezenove milhões, cento e trinta e dois mil, quinhentos e trinta e cinco reais, oitenta e um centavos) ao ente municipal, com destinação específica para a implantação de um programa de monitoramento da qualidade do ar. Verba que era destinada a um fim exclusivo e previsto no acordo realizado, sendo certo que após 02 (dois) anos da destinação, o projeto foi paralisado pela nova administração municipal sob a justificativa da falta de verba. Decisão agravada que determinou a intimação do Prefeito Municipal para comprovar o cumprimento das obrigações assumidas no acordo, sob pena de aplicação de multa pessoal, além do reconhecimento de ato

---

<sup>7</sup> Bueno, Cássio Scarpinella. Curso sistematizado de direito processual civil: tutela jurisdicional executiva. São Paulo: Saraiva, 2008, p.419.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

atentatório à dignidade da justiça. Possibilidade de extensão da multa cominatória ao agente político responsável por ordenar despesas e decidir questões municipais em única ou última instância. Precedente do STJ expresso no julgamento dos EDcl no REsp 1.111.562/RN. Representante legal do ente federativo que pelas prerrogativas inerentes ao cargo conhecia a controvérsia, tanto que ordenou a instauração de sindicância para apuração de possíveis irregularidades, com o razoável prazo de 30 (trinta) dias para manifestação. Ausência de qualquer afronta ao contraditório ou ao devido processo legal, principalmente se considerado que a obrigação perseguida resulta de obrigação livremente assumida pelo gestor público. Rescisão do ajuste, com a aplicação das sanções contratuais, que se apresenta como mera alternativa em benefício do credor, a quem é facultado, por outro lado, prosseguir buscando a execução específica do pacto celebrado com o município agravante. Recurso improvido.

0001270-79.2013.8.19.0202 - APELAÇÃO

Des(a). MYRIAM MEDEIROS DA FONSECA COSTA - Julgamento: 25/11/2015 - QUARTA CÂMARA CÍVEL APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO E DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER PROMOVIDA EM FACE DO CONSELHEIRO TUTELAR FALTOSO NO EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES DO CARGO. SENTENÇA QUE CONDENA O AGENTE PÚBLICO AO PAGAMENTO DE R\$ 3 MIL (ART. 461, §1º DO CPC), CORRESPONDENTE À CONVERSÃO DAS ASTREINTES COMINADAS EM RAZÃO DA RECALCITRÂNCIA NO ATENDIMENTO DE REQUISIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, QUE EXIGIA A APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE CASO ENVOLVENDO CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE RISCO. FUNÇÃO DE CONSELHEIRO TUTELAR. NATUREZA JURÍDICA DE AGENTE PÚBLICO LATO SENSU. POSSIBILIDADE DA IMPOSIÇÃO DE MULTA À PESSOA DO CONSELHEIRO (REsp nº 1.111.562/RN, DJ 18/09/2009), BEM COMO DO DIRECIONAMENTO DIRETO DA DEMANDA (REsp 1.325.862-PR, 10/12/2013, Informativo nº 532). FALTA DE



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
Procuradoria de Justiça da Tutela Coletiva

APARELHAMENTO DOS CONSELHOS TUTELARES E EXCESSO DE TRABALHO QUE, NO CONTEXTO, NÃO SE REVELAM PLAUSÍVEIS A JUSTIFICAR A DESÍDIA NO CUMPRIMENTO DAS ATRIBUIÇÕES DA FUNÇÃO A QUAL SE HABILITOU. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

Não pode prosperar, por fim, o pleito recursal pela revisão do indeferimento de ingresso do MUNICÍPIO DE MESQUITA na qualidade de *amicus curiae*. Com efeito, nos termos do inciso IX do art. 1.015 do CPC<sup>8</sup>, a decisão que versa sobre admissão ou inadmissão de terceiros é impugnável por agravo de instrumento, de forma que a sua não impugnação por meio deste recurso a torna logicamente preclusa, nos termos do art. 1.009 do estatuto processual<sup>9</sup>.

### **III- CONCLUSÃO**

Pelo exposto, manifesta-se o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu desprovimento.

Rio de Janeiro, 10 de junho de 2021.

**PATRÍCIA SILVEIRA DA ROSA**  
**PROCURADORA DE JUSTIÇA**

---

<sup>8</sup> CPC, Art. 1.015. Cabe agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias que versarem sobre: (...) IX - admissão ou inadmissão de intervenção de terceiros;

<sup>9</sup> CPC. Art. 1.009. Da sentença cabe apelação.

§ 1º As questões resolvidas na fase de conhecimento, se a decisão a seu respeito não comportar agravo de instrumento, não são cobertas pela preclusão e devem ser suscitadas em preliminar de apelação, eventualmente interposta contra a decisão final, ou nas contrarrazões.

§ 2º Se as questões referidas no § 1º forem suscitadas em contrarrazões, o recorrente será intimado para, em 15 (quinze) dias, manifestar-se a respeito delas.

§ 3º O disposto no caput deste artigo aplica-se mesmo quando as questões mencionadas no art. 1.015 integram capítulo da sentença.