



EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA ___ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – COMARCA DA CAPITAL

URGENTE – PRIORIDADE, Art. 1048, I do CPC.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, inscrito no CNPJ sob o no. 20.305.936/0001-40, neste ato representado pelas 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Promotorias de Tutela Coletiva da Saúde da Capital, com sede na Av. Nilo Peçanha, 9º andar, nesta cidade, pelos Promotores(as) de Justiça que a subscrevem e a

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, inscrita no CNPJ sob o nº 31.443.526/0001-70, por intermédio de seu órgão de atuação, Núcleo Especializado de Fazenda Pública e Tutela Coletiva da Comarca da Capital, representada pelos Defensores Públicos que a subscrevem, localizada na Rua São José, 35, 13º andar, Centro,

vem, a presença de V. Exa., com fulcro nos arts. 5º, XXXV e LXXIV, e 134 da Constituição da República, no art. 4º, VII, VIII, X e XI da Lei Complementar 80/1994, no art. 5º, I e II, da Lei nº. 7.347/1985 e nos arts. 196 e seguintes da CRFB/88 e Lei nº 8.080/90, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face do **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob o nº 42.498.733/0001-48, com sede na Rua São Clemente, nº 360, Botafogo, RJ, CEP nº 22260-006, e procuradoria jurídica na Travessa do Ouvidor, nº 4, Centro, Rio de Janeiro -RJ, CEP 20040-040, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:

I. DO OBJETO DA PRESENTE DEMANDA

A presente demanda tem como objetivo, em suma, compelir o gestor municipal a dar publicidade, na forma da Lei de Acesso à Informação e em atenção ao Princípio Constitucional de Transparência na Gestão Pública e ao instituto do *accountability*, ao estágio de execução do Plano de



Contingência do Município do Rio de Janeiro para o enfrentamento à Epidemia do COVID-19, e ainda, à situação das unidades de saúde sob a gestão municipal neste contexto da pandemia.

Isto porque, conforme restará abaixo demonstrado, a municipalidade, não obstante instada pelos autores, não vem apresentando, de forma transparente e contemporânea, quer à população, quer aos órgãos de controle integrantes do Sistema de Justiça, informações aptas a identificação e fiscalização das ações já realizadas, as pendentes de execução, ou ainda, aquelas destinadas à correção de rumo do que inicialmente foi planejado. Tampouco, vem prestando informações a contento, acerca da situação e das várias falhas que vem sendo noticiadas na assistência à saúde da população, nas unidades da rede, sejam estas da atenção primária, pré-hospitalar, hospitalar de emergência ou específicas e referenciadas para os casos de COVID.

II. DOS FATOS

No dia 05 de março de 2020, o estado do Rio de Janeiro se tornou um dos primeiros a confirmar caso de COVID-19 no Brasil. Desde então, foi implementada uma série de políticas de tratamento e contenção da disseminação da doença, destacando-se, entre estas, a decretação de calamidade pública, a intensificação das medidas de isolamento social e a publicação do Plano de Resposta de Emergência ao Coronavírus¹. Atualmente, o Rio de Janeiro possui mais de 17.066 casos confirmados (Painel Rio COVID-19 – acesso em 21/05/20) e mais de 1002 óbitos (Painel Rio COVID-19 – dados de acesso em 09/05/20 e no acesso em 21/05/20, em atualização)².

A Secretaria Municipal de Saúde do Rio também buscou se planejar para o enfrentamento local da pandemia, publicando, no dia 06 de fevereiro, em Diário Oficial, o Plano Municipal de Contingência contra o Coronavírus³, documento alinhado com o Plano Estadual, com definição de objetivos e metas, além de aderir ao citado plano estadual.

Todavia, após esta data, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) não publicou novo plano geral de ação ou quaisquer outras informações nesse sentido, sendo certo que as principais ações, instrumentalizadas por via de decretos, vêm sendo publicadas em Diário Oficial.

Considerando este cenário, os órgãos componentes do Sistema de Justiça, dentre eles o Ministério Público Estadual, por intermédio das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Capital, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública do Estado, envidaram esforços com o fito de obter, do Poder Público Municipal, informações básicas acerca das ações de combate ao COVID-19.

¹ Decreto N° 46.984, do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

² Painel Rio COVID-19: <https://experience.arcgis.com/experience/38efc69787a346959c931568bd9e2cc4>

³ Plano Municipal de Contingência para Infecção Humana pelo Coronavírus (2019-nCoV): <http://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4436/#/p:42/e:4436>



Para tanto, foram realizadas duas reuniões, no âmbito do MPRJ, nas datas de 24/03/2020 e 27/03/2020, esta última com os Promotores e designado para a 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Promotorias de Tutela Coletiva da Saúde da Capital, a Coordenadora do CAO Saúde, Dra. Márcia Lustosa, o Coordenador do Grupo de Apoio Técnico Especializado do MPRJ (GATE), Dr. Rafael Lemos, os técnicos Victor Berbara e Leonardo Araújo de Souza, e os representantes da Secretaria Municipal de Saúde, Dr. Mário Celso da Gama Lima Junior, Subsecretário de Unidades Hospitalares, e a Dra. Tatiana Campos.

Nesta oportunidade, restou acordado que a SMS encaminharia ao *Parquet* Estadual, mediante requerimento, versão mais recentes dos planos da atenção primária e da atenção hospitalar para o enfrentamento da epidemia de CORONAVIRUS no município do Rio de Janeiro, bem como o convênio assinado com a RIOSAÚDE, que tem como objeto a execução de ações relacionadas ao enfrentamento da epidemia de CORONAVIRUS e os respectivos anexos técnicos (**DOC 01**).

Fato é que, após a realização da mencionada reunião, e não obstante o envio do citado ofício, não houve qualquer contrapartida do gestor municipal. Em outras palavras, não foi encaminhado qualquer plano atualizado, tampouco a integralidade das informações e documentos solicitados na ocasião e também por intermédio do Ofício nº 001- HF/20 – 1ª PJTCSCAP (**DOC. 02**).

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, expediu, em 18.03.2020, recomendação ao Município do Rio de Janeiro para que elaborasse, implementasse e fornecesse à instituição o Plano Municipal de Contingência contemplando as ações mínimas indicadas no Protocolo de Manejo Clínico do Coronavírus do Ministério da Saúde (ano 2020) e nos Planos de Contingência Nacional e Estadual, sobretudo a organização de sua rede assistencial, com a indicação concreta do fluxo assistencial para casos suspeitos, prováveis e confirmados para COVID-19 em seu território, identificando as unidades de saúde que os usuários devem procurar de acordo com as manifestações do agravo assim como os leitos hospitalares, de urgência e emergência em unidades pré-hospitalares e de estabilização em unidades primárias de saúde destinados ao tratamento dos pacientes com COVID-19 conforme a evolução do nível de transmissão.

O Plano enviado, no entanto, como se vê do documento incluso (**DOC. 3**), não atende às diretrizes da política posta nos Planos Nacional e Estadual, pois não aponta as ações concretas adotadas pelo Município e muito menos a organização de sua rede hospitalar.

Com o avanço da pandemia e os inúmeros problemas verificados na resposta assistencial dada aos cidadãos cariocas (provavelmente em razão da falta de um planejamento adequado), novo Ofício foi expedido, em 14.05.2020, solicitando o fornecimento do Plano Municipal de Contingência Atualizado assim como dados sobre o número de profissionais contratados para enfrentamento da pandemia, cronograma da profissionais contratados, alocados e necessários, ainda, para alocação nas unidades de saúde, cópia integral do convênio firmado com a RioSaúde e cópia da relação dos hospitais privados que apresentam condições de atender ao chamamento público nº 001/2020, o que também não foi, até o momento, respondido (**DOC. 4**).

Considerando as dificuldades de interlocução com o gestor e de resposta satisfatória às solicitações e requisições formuladas, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio de suas 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Saúde da Capital, em conjunto



com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e com o Ministério Público Federal, emitiu a Recomendação Conjunta MPE/DPE/MPF nº 01/2020 ao Município do Rio de Janeiro e à Secretaria Municipal de Saúde, objetivando, em suma, a adoção de medidas e a publicidade de alguns dados relacionados às unidades de saúde municipais, todos ligados à eficiência e à transparência da gestão pública (**DOC 05**).

Consta da citada recomendação a necessidade de conferir acesso público e aos órgãos de controle, informações extremamente relevantes para o monitoramento das ações governamentais no enfrentamento da pandemia do COVID-19.

Entre tais informações estão: o atual estágio de execução do plano de contingência para o enfrentamento da COVID-19; dados epidemiológicos acerca dos óbitos e casos confirmados, extratificados por área programática; quantitativo de pacientes aguardando transferência para leitos de enfermaria ou de terapia intensiva, específicos para COVID-19, por unidade de saúde; quantitativos de leitos previstos e em efetivo funcionamento, por unidade de saúde; quantitativo e escala de profissionais, quantitativo de EPIs, equipamentos e insumos e quantitativo de atendimentos.

Importante aqui o registro de que todas os dados e informações cuja transparência ora se pleiteia já existem - ou deveriam existir - e são de interesse público, não havendo nenhuma justificativa razoável para que sua publicidade seja negada pela Administração Pública.

Sendo ainda de se salientar que no ranking de transparência no combate à COVID-19, divulgado na data de ontem pela Transparência Internacional pela grande mídia, o Rio de Janeiro ficou em 23ª posição, com 44,3 pontos no total de 100, merecendo a classificação “regular”⁴.

Ocorre que, não obstante os esforços envidados pelos órgãos envolvidos, tanto para o acesso público quanto para o acesso direto a estes dados, a municipalidade ficou-se absolutamente silente até o presente momento (**DOCS. 06 a 08**), fato este que deu ensejo à propositura da presente ação, que tem por objeto o cumprimento dos termos recomendados ao MRJ (Município do Rio de Janeiro) e sua Secretaria Municipal de Saúde (SMS), pelas razões abaixo explicitadas.

III. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

VI.1. Da Violação aos Princípios Constitucionais da Publicidade e da Transparência dos Atos da Administração Pública

Os arts. 37, *caput*, § 3º, II, e 5º, XXXIII, da CRFB/88, elevaram os **princípios da**

⁴ Ranking de Transparência no Combate à COVID-19. Endereço eletrônico: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em 21/05/20



publicidade e da transparência da Administração Pública a *status* constitucional, *in verbis*:

“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:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - (...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

III - (...).

No plano infraconstitucional, **a regra geral da publicidade administrativa** encontra sólido assento na Lei nº 12.257/2011, que regula o dever constitucional da Administração Pública Direta e Indireta de garantir acesso à informação. Seus comandos são precisos e categóricos, nada existindo que autorize, *in casu*, a sonegação de informações requisitadas, que visam, ao final, repita-se, possibilitar o controle externo da gestão de recursos e serviços públicos. Confirmam-se os principais dispositivos do referido diploma:

“Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;



III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.
(grifamos)

Art. 5o É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Art. 6º. Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Art. 7º. O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos



programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Art. 8o É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1o Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Esse, aliás, o entendimento manifestado pela Controladoria Geral da União no “Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios”⁵.

“O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental e está vinculado à noção de democracia. Em um sentido amplo, o direito à informação está mais comumente associado

⁵ (Manual disponível em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia_publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf).



ao direito que toda pessoa tem de pedir e receber informações que estão sob a guarda de órgãos e entidades públicas. Dessa forma, para que o livre fluxo de ideias e informações sejam garantidos, é extremamente importante que os órgãos públicos facilitem aos cidadãos o acesso a informações de interesse público.

A informação sob a guarda do Estado é, via de regra, pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a essas informações – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para o aprofundamento e consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos cidadãos de participar mais efetivamente do processo de tomada de decisões que os afetam.

O direito de acesso à informação impõe dois deveres principais sobre os governos. Primeiro, existe o dever de receber do cidadão pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados requisitados e permitindo também que o interessado tenha acesso aos documentos originais ou receba as cópias solicitadas. Segundo, atribui um dever aos órgãos e entidades públicas de divulgar informações de interesse público de forma proativa ou rotineira, independentemente de solicitações específicas. Ou seja, o Estado deve ser, ao mesmo tempo, responsivo às demandas de acesso a informações e proativo no desenvolvimento de mecanismos e políticas de acesso à informação”.

Apesar da referência mais comum às pessoas naturais como destinatárias do direito à informação, também as pessoas jurídicas e órgãos despersonalizados titularizam esse direito, nos termos do art. 2º do Decreto n.º 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação:

Art. 2º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal assegurarão, às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei no 12.527, de 2011.

Merece referência, por derradeiro, a recente Resolução n.º 01/2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, intitulada *Pandemia e Direitos Humanos nas Américas*, que dispõe, no item 32, sobre **o dever dos Estados de assegurar informação pública no contexto da pandemia de coronavírus** e ainda o Comunicado de Imprensa n.º 78/2020, recém editado pela



Relatoria Especial para Liberdade de Expressão da mesma Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Íntegra da Resolução disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>):

*Resolución CIDH n.º 01/2020: “32. Asegurar el derecho de acceso a la información pública en el marco de la emergencia generada por el COVID-19 y no establecer limitaciones generales basadas en razones de seguridad u orden público. Los órganos que garantizan este derecho y los sujetos obligados **deben otorgar prioridad a las solicitudes de acceso a la información relacionadas con la emergencia de salud pública**, así como informar proactivamente, en formatos abiertos y de manera accesible a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, de forma desagregada sobre los impactos de la pandemia y los gastos de emergencia, desagregados de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. En los casos de postergación de los plazos de solicitudes de información en asuntos no vinculados a la pandemia, los Estados deberán fundamentar la negativa, establecer un espacio temporal para cumplir la obligación y admitir la apelación de estas resoluciones”.*
Grifamos (Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1173&IID=2>).

*Comunicado de Imprensa CIDH n.º 78/2020: “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos y los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Al respecto, la Resolución de la CIDH sobre Pandemia y Derechos Humanos resaltó **la importancia del acceso a la información en el contexto actual por causa del Covid-19** y el rol crucial que cumplen los periodistas en el marco de la emergencia de salud pública, al informar sobre puntos críticos y monitorear las acciones del gobierno”.*
Grifamos.

A própria Presidência da República tratou da questão recentemente e estabeleceu que o direito à informação no contexto da pandemia de coronavírus **deve dar prioridade aos pedidos relacionados à emergência em saúde pública** na Medida Provisória n.º 928 de 2020, *in verbis*:

*Art. 6º-B Serão atendidos **prioritariamente** os pedidos de acesso à informação, de que trata a Lei nº 12.527, de 2011, **relacionados com medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública** de que trata esta Lei.*



Nesse diapasão, destaca-se que a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) preconiza que o acesso a informações de natureza pública se efetivará através da criação de serviço de informações ao cidadão, disponibilizado por órgãos e entidades do poder público, através do qual se realizarão audiências ou consultas públicas, e incentivando-se a participação popular ou outras formas de divulgação.

IV.2. Da *accountability* e da Integridade na gestão pública

No caso em tela, não se pode deixar de mencionar que a necessidade de acesso à informação está intimamente vinculada aos conceitos de *accountability* e integridade.

Accountability é um termo oriundo do inglês, que pode ser definido, na língua nacional e na esfera do Poder Público, como responsabilidade com ética, da qual deriva a obrigação de transparência, por parte de membros de um órgão administrativo ou representativo, na prestação de contas às instâncias controladoras e de fiscalização, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

O conceito de *accountability* está vinculado à ideia de que o gestor público está obrigado a demonstrar àqueles que lhes forneceram recursos, os resultados alcançados a partir destes. Em outros termos, tem-se que a noção de *accountability* ou responsabilização possui direta relação com a utilização do poder e dos recursos públicos, hipótese na qual o titular da coisa pública é o cidadão, e não os políticos que foram eleitos para representá-los.

É possível afirmar que a responsabilização conta com três pressupostos: informação, justificação e punição. Tais componentes podem ser tidos como mecanismos para impedir e reparar excessos praticados pelo Poder Público de uma forma geral, “*obrigando que seu exercício seja transparente; obrigando que os atos praticados sejam justificados; e sujeitando o poder a ameaça de sofrer sanções*” (Schleder, apud Ana Mota, 2006).

Sobre o tema, Ana Mota (2006) ainda discorre que a *accountability* “*consiste na relação obrigacional que determina que quem recebeu um múnus de alguém deve prestar esclarecimentos de seus atos, motivando-os, e, se apurada alguma irregularidade, estará sujeito a sanção*”.

Assim, a *accountability* engloba não somente a obrigação de prestar as contas, mas também a responsabilização do Poder Público pelos atos e resultados oriundos da utilização dos recursos público, devendo aquele, ao praticar seus atos de gestão, atender para as necessidades públicas ao mesmo tempo em que respeita as normas legais.

Nesse diapasão, consoante entendimento do E. TJRJ:

0055259-82.2017.8.19.0000. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Des(a).
REINALDO PINTO ALBERTO FILHO - Julgamento: 16/04/2018 - OE -



SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL. Representação de Inconstitucionalidade. Resolução da Câmara Municipal de Vereadores n.º 60 de 19 de setembro de 2017. Alteração no Regimento Interno da Edilidade quanto ao processamento em face de Autoridades pela prática de infração político-administrativa definida na legislação incidente. [omissis] XI - Sujeição dos Agentes Políticos às consequências jurídicas de seu próprio comportamento. Norma ora Vergastada que enseja como consequência o congelamento de qualquer tentativa de apuração judicial e política das eventuais responsabilizações criminais e éticas dos Agentes Políticos no âmbito municipal. **Afronta ao instituto do accountability (responsabilidade com ética), ou seja, a própria transparência e obrigação de prestar contas exigida dos Gestores Públicos** (grifo nosso) [omissis].

Desse modo, para que se fale em *accountability*, notadamente na esfera da gestão pública, implica-se na existência de duas partes: a primeira delega a responsabilidade, ao passo que a outra concorda em ser responsável pela administração dos recursos. Assim, concomitantemente, nasce a obrigação de prestação de contas por parte daquele que assume a responsabilidade da administração dos recursos.

A título exemplificativo, temos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece sanções de natureza institucional e individual, como uma forma de coibir transgressões ao regimento fiscal e demonstrar a preocupação do legislador no que concerne à transparência das contas públicas.

Dessa maneira, importa saber se: (1) os recursos públicos são administrados de maneira adequada e utilizados em conformidade com as leis e regulamentos oficiais; (2) os programas de governo estão atingindo as finalidades e efeitos calculados; e (3) os programas de governo estão sendo cumpridos de maneira eficiente, econômica e efetiva.

Isto porque a Administração Pública, ao gerir a verba pública, desempenhando a função de gestão dos interesses públicos, está, portanto, vinculada ao cumprimento de um regime jurídico caracterizado pela indisponibilidade e supremacia do interesse público, regime este que, por sua vez, é orientado por diversos princípios que tem por objetivo a concretização da boa administração dos interesses públicos.

Nesse pé, o art. 1º da Constituição Federal já traz em si o conceito de *accountability*, ao estabelecer que o administrador público representa os interesses da sociedade, porquanto todo seu poder emana do povo e em seu nome se atua, tendo como dever se orientar pelo fiel cumprimento do ordenamento jurídico.

Do mesmo modo, em seus arts. 34 e 35, a Carta Republicana apresenta a *accountability* como um princípio constitucional, e, por conseguinte, uma norma jurídica a ser adotada, necessariamente, por todos os entes federativos. Vejamos:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...) VII - assegurar a observância dos seguintes princípios



constitucionais: (...) d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: (...) II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

Temos, portanto, que a contabilidade pública não pode ser limitada à prestação de contas no sentido formal, devendo a entidade pública provê-las a partir de informações úteis para o processo decisório, de modo a garantir a transparência nas organizações públicas.

Em outras palavras, a *accountability* governamental se é alcançada com a divulgação de informações claras e tempestivas quanto ao produto da atuação da gestão pública, bem como suas consequências para a sociedade. Tal divulgação deve abarcar informações quantitativas e qualitativas, disponibilizadas de forma acessível à população e aos entes de controle e fiscalização, através de comunicação eficientes, com especial destaque para a internet, considerando sua importância nos tempos atuais.

Tal medida se justifica uma vez que o exercício do controle e da crítica social está intimamente ligado ao conhecimento, por parte dos cidadãos, das transações e dos debates ocorridos no âmbito do poder político. Em tempos modernos, dá-se publicidade de atos e das decisões estatais com a utilização de aparatos tecnológicos, haja vista ser este o meio mais eficiente a atingir amplamente o público.

No mesmo esteio, temos o conceito de integridade no âmbito da Administração Pública, que consiste na utilização de complexo de medidas, princípios e normas éticas com o fito dificultar a prática de atos ilegais e irregularidades em seu âmbito.

Segundo Hevellyn Abres⁶, *“integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e aderência aos valores, princípios e normas éticos compartilhados para a defesa e priorização do interesse público sobre os interesses privados no setor público.”*

Tem-se, portanto, como objetivo, a constrição de ambientes éticos, libertos de corrupção, nos quais haja a real possibilidade de maior eficiência na gestão dos recursos públicos, acarretando em maior qualidade dos serviços ofertados à sociedade, que deverão ser entregues de forma adequada, imparcial e eficiente.

O termo “integridade” tornou-se constante nos textos jurídicos brasileiros, notadamente, após a edição da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que trata da responsabilização objetiva, no âmbito administrativo e cível, de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, merecendo destaque o fato de que este diploma legal não tem o Poder Público como destinatária, mas as pessoas jurídicas com quem este possui relação.

A partir de então, materializou-se a noção de que a atuação própria da administração pública, que tutela interesses e bens públicos, não pode deixar de observar de rígidas regras de

⁶ Disponível em < <http://www.fazenda.gov.br/pmimf/frentes-de-atuacao/gestao-de-riscos/arquivos/1-mf-hevellyn-abres.pdf>>.



integridade, a orientar a forma de agir do agente público, para que ele obedeça cumpra padrões éticos e procedimentos preestabelecidos.

Seguindo essa tendência, a aplicação de regras de governança, alicerçadas nos princípios de transparência, controle interno, prestação de contas, gestão estratégica de riscos e responsabilidade corporativa, torna-se um imperativo legal a todas as empresas estatais, em todos os âmbitos federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal).

Foi por esta razão que, em momento mais recente, iniciou-se a ampliação da implantação de programas de integridade voltados para a administração direta, autárquica e fundacional, como é de observar do conteúdo do Decreto 9.203/17, que dispõe sobre tais políticas em âmbito federal e trata dos princípios e diretrizes da governança pública, além de especificar os meios a serem utilizados para a sua implementação. Nas palavras de Angélica Petian⁷, apresenta, "entre outras disposições, o dever de instituição e implantação, no prazo de 180 dias, de (i) um comitê interno de governança ou atribuição de tais competências a colegiado existente dos órgãos e entidades da administração pública federal direta (artigo 14), e (ii) de procedimentos para a estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (artigo 20)".

Destarte, tem-se que a governança passa a notada como ser percebida como um preceito a ser seguido não só pelos entes particulares em suas relações com o Poder Público, mas também como parâmetro a ser adotado por este.

Nesse sentido, a título exemplificativo, cita-se a da Lei Estadual nº 7.989, de 14 de junho de 2018, que dispõe sobre o sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, cria a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e o Fundo de Aprimoramento de Controle Interno, organiza as carreiras de controle interno, e dá outras providências.

Em âmbito municipal, consoante informação extraída do sítio eletrônico da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, observa-se o seguinte:

A Controladoria Geral do Município, criada em dezembro de 1993 pela Lei nº 2.068, sendo alterada pela Lei nº 4.015 e Lei nº 4.814, tem como funções principais exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial das entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

Além disso, o citado sítio eletrônico conta com a seguinte imagem:

⁷ Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-mai-24/angelica-petian-governanca-integridade-setor-publico>>



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Missão

Promover e fortalecer o sistema de controle interno na PCRJ para a efetividade da Gestão Municipal

Visão

Ser referência na atuação preventiva, na promoção de ambiente ético e na responsabilização de atos ímprobos junto à Prefeitura, na aplicação de práticas modernas e inovadoras de Controle Interno e na participação social nas atividades de controle interno para a efetividade na Gestão Pública Municipal

Valores Essenciais

Comprometimento
Ética
Qualidade dos Serviços
Cooperação
Competência
Inovação



Por todos os fatos narrados, tem-se que como sendo necessário que todos os municípios e estados brasileiros formulem regras de governança e programas de integridade que, “*para além de constituírem documentos meramente programáticos, sirvam como condicionantes da atuação estatal, a partir de procedimentos ágeis e eficazes, que tragam credibilidade aos entes públicos e minorem o risco ínsito presente nas relações com o Estado*”⁸.

Destarte, considerando a situação excepcional ocasionada pela propagação desenfreada do COVID-19, fruto de uma pandemia, associado descumprimento injustificado do Poder Público Municipal, no que concerne ao dever de tomar as providências no sentido de dar

⁸ Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-mai-24/angelica-petian-governanca-integridade-setor-publico> >



transparência à gestão pública e permitir o acesso dos órgãos de controle aos dados oficiais, fez-se necessária a judicialização da causa, com o fito de compelir a municipalidade à observância dos princípios e normas constitucionais e infralegais relacionadas à transparência da administração pública.

IV. DA TUTELA DE URGÊNCIA

Como visto, busca-se nesta Ação Civil Pública provimento jurisdicional que assegure à sociedade e aos órgãos de controle em geral o acesso a informações mínimas acerca da situação da assistência nas unidades de saúde sob a gestão municipal.

O art. 300 do CPC reza que a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Nesta demanda, evidente a **probabilidade do direito**, consubstanciada nos postulados de eficiência e transparência da gestão pública, já explicados acima. Igualmente configurados o **perigo de dano irreversível** à saúde da coletividade e risco ao resultado útil do processo, já que os dados cuja transparência ora se pleiteia têm como mote principal conferir publicidade à informações básicas capazes de retratar a realidade da gestão pública e, em especial, das unidades de saúde no contexto da pandemia da COVID-19, publicidade esta que garantirá, a um só tempo, o controle social e o atuar preciso dos órgãos de controle, fiscalizando a execução da política de saúde. **Valendo novamente o registro de que os dados cuja publicidade ora se pleiteia são de natureza pública e integram a rotina da gestão das unidades de saúde e do nível central da gestão, não havendo nada de inovador ou inédito a ser produzido. Estando o Rio de Janeiro em 23ª posição no ranking nacional de transparência divulgado na data de ontem pela Transparência Internacional e grande mídia, tendo a nota de 44,3 pontos no total de 100 (classificação “regular”).**

Para tanto, necessária a adoção de medidas, consubstanciadas em obrigação de fazer, inclusive, em tutela de urgência, com o objetivo de evitar que a demonstrada ineficiência e ausência de transparência da gestão pública continue a causar danos irreversíveis à população fluminense, já que impeditiva do pleno atuar do controle social e órgãos do Sistema de Justiça.

Do exposto, requerem os autores, *inaudita altera parte* e com fulcro nos arts. 12 e 21 da Lei nº 7.347/85 c.c. art. 84, §3º, da Lei nº 8.078/90 e arts. 297 e 300 do CPC, a antecipação dos efeitos da tutela pretendida, para determinar ao Município do Rio de Janeiro, **no prazo máximo de 05 (cinco) dias**, o cumprimento de obrigação de fazer consistente em conferir publicidade aos seguintes dados:



- 1.1- atual estágio de execução do Plano de Contingência do Município do Rio de Janeiro para o enfrentamento à Epidemia do COVID-19, notadamente, no que se refere às ações já executadas e aquelas em atraso, especificando, no que se refere aos planejamento de recursos humanos, quantos profissionais de saúde foram contratados até o momento (especificados por categoria), unidades de saúde em que cada um foi alocado, cronograma de contratação e de alocação dos profissionais faltantes e a remuneração ofertada, já que a ausência de recursos humanos tem sido um dos principais nós críticos que vem sendo apontados nos meios de comunicação e em notícias de fato encaminhadas aos órgãos de controle;
- 1.2- cronograma de vistoria das equipes da Secretaria Municipal de Saúde nas unidades que compõem a rede de urgência e emergência, em especial, os de atendimento pré-hospitalar fixo e móvel e hospitais de campanha, as quais visam apurar o cumprimento das normas técnicas e protocolos relacionados ao enfrentamento da pandemia do COVID-19, notadamente, aquelas que dizem respeito à segurança dos profissionais e pacientes, ao fluxo de triagem, tratamento e transferência de casos suspeitos ou confirmados e ao fluxo da regulação e à transferência dos pacientes graves para unidades de referência de COVID-19;
- 1.3- diariamente, e por unidade de saúde situada no município do Rio de Janeiro (atenção primária, pré-hospitalar e hospitalar), do quantitativo de pacientes aguardando transferência para leitos de enfermaria ou de terapia intensiva, específico para COVID-19, indicando, para cada unidade de saúde, o tempo maior de espera;
- 1.4- diariamente, e por unidade de saúde situada no município do Rio de Janeiro, do quantitativo de pacientes internados (enfermaria clínica e centro de terapia intensiva), número de óbitos confirmados de COVID e em investigação, pacientes curados;
- 1.5- diariamente, e por unidade de saúde situada no município do Rio de Janeiro, do número de leitos de enfermaria previsto para COVID-19, número de leitos em efetivo funcionamento para COVID-19, número de leitos de terapia intensiva previstos para COVID-19, número de leitos de terapia intensiva em funcionamento para COVID-19, indicando, para cada unidade de saúde, os motivos do impedimento para a disponibilização dos leitos e a data prevista para o desbloqueio;
- 1.6- semanalmente, e por unidade de saúde situada no município do Rio de Janeiro (atenção primária, pré-hospitalar e hospitalar), do quantitativo dos EPIs existentes, *swab* para testes e material de higienização, discriminando cada material;
- 1.7- semanalmente, e por unidade de saúde, do quantitativo de leitos com respirador;
- 1.8- semanalmente, e por unidade de saúde, do quantitativo de respiradores, o quantitativo em manutenção e prazo para o reparo ou substituição;
- 1.9- semanalmente, e por unidade de saúde, do quantitativo de leitos com respiradores, efetivamente em funcionamento;



- 1.10- semanalmente, e por unidade de saúde (atenção primária, pré-hospitalar e hospitalar), do quantitativo de profissionais de saúde com comorbidade em atividade nos hospitais, com indicação da correspondente categoria profissional e lotação e correspondente plano de substituição;
- 1.11- semanalmente, e por unidade de saúde (atenção primária, pré-hospitalar e hospitalar), do quantitativo de profissionais de saúde contaminados (ou suspeitos), com indicação da correspondente categoria profissional e lotação, com medidas de substituição;
- 1.12- informação diária com o número de atendimentos de casos suspeitos e confirmados de COVID-19, nas unidades básicas de saúde, por unidade e por área programática/CAP;
- 1.13- informação diária sobre o quantitativo de atendimentos domiciliares relativos a COVID19, por área programática/CAP;
- 1.14- informação diária sobre o quantitativo de solicitação de exames inseridos no GAL (Gerenciador de Ambiente Laboratorial), de exames realizados indicando os negativos e positivos, e os que ainda estão pendentes de conclusão;
- 1.15- seja realizado um consolidado diário com o quantitativo, por área programática, de notificações de casos suspeitos e confirmados de COVID-19;
- 1.16- sejam informados os surtos notificados e, dentre estes, os investigados, devendo tal informação ser sistematizada por área programática;
- 1.17- **A imediata publicação, no Portal da Transparência do Município do Rio de Janeiro ou endereço eletrônico da Secretaria Municipal de Saúde, em local de fácil acesso ao público em geral, de todas as informações e dados acima mencionados, obedecendo-se, para tanto, os seguintes requisitos, conforme disposto no parágrafo 3º do art. 8º da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, in verbis:**

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de



2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

E na qualidade de órgãos de controle, os quais vem sendo impedidos de seu *múnus* fiscalizatório, dada a inércia da gestão, requerem ainda Ministério Público e Defensoria Pública, a concessão de tutela provisória de urgência para determinar à Municipalidade, além das obrigações de fazer acima citadas, **também no prazo máximo de 05 dias**:

- 1.18- o encaminhamento, por e-mail, até o 3º dia útil subsequente a sua elaboração, dos relatórios de vistoria citados no item 1.2 acima;
- 1.19- o envio diário ou semanal, aos e-mails oficiais dos órgãos, de planilhas consolidando os dados indicados nos itens 1.3 a 1.16, devendo os arquivos ser encaminhados no original e em formato cvs;
- 1.20- que seja franqueado aos autores, por intermédio dos seus e-mails oficiais, o acesso diário a eventuais "listas" de espera na regulação de leitos de UTI, a fim de que tais instituições possam cumprir suas atribuições no atendimento à população e na busca pela garantia do acesso à informação ao cidadão e a equidade no acesso à saúde.

V. DOS PEDIDOS

Requerem ainda os autores:

- 1.1. Seja determinada a **citação do réu**, para que conteste a ação no prazo legal, sob pena de suportar os efeitos da revelia;
- 1.2. Seja julgado procedente o pedido para **tornar definitivas as obrigações descritas no requerimento de tutela de urgência formulado acima, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00** (dez mil reais) pelo descumprimento de **cada item**, incidente após a publicação da sentença condenatória, nos mesmos moldes já estabelecidos acima, ou seja, a ser arcada pessoalmente pelo Prefeito e Secretária Municipal de Saúde;
- 1.3. A condenação dos demandados em custas e honorários advocatícios, a serem revertidos ao Fundo Especial do MPERJ e ao Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública Geral deste Estado, nos termos da Lei nº 1.146/87 (Banco Bradesco -237, Agência 6898-5, Conta 214-3);

Protestam por todas as provas admitidas em direito, especialmente as provas documental suplementar e outras que se mostrarem necessárias no curso do processo.



Para fins de admissibilidade formal de eventuais recursos futuros, requer desde logo a apreciação direta e específica das questões suscitadas na presente inicial quando da decisão final do processo.

No que toca o disposto no art. 334, §5º, do CPC, os autores afirmam que não possuem interesse na autocomposição da lide.

Esclarece o Ministério Público que receberá as intimações na Av. Nilo Peçanha, nº 151, 9º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP 20.020-100, devendo as eletrônicas ser direcionadas a todas as Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Capital.

Em se tratando de valor inestimável, em face à natureza do bem juridicamente tutelado, atribui-se à ação o valor de R\$ 10.000.000,00 para fins processuais.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 2020.

THAÍSA GUERREIRO DE SOUZA
Defensora Pública Estadual
Coordenadora de Saúde e Tutela
Coletiva
Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de
Janeiro

ALESSANDRA NASCIMENTO ROCHA GLÓRIA
Defensora Pública Estadual
Subcoordenadora de Saúde e Tutela
Coletiva
Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de
Janeiro

SAMANTHA MONTEIRO DE OLIVEIRA
Defensora Pública Estadual
Coordenadora do Núcleo de Fazenda Pública
Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de
Janeiro

PATRICIA SILVEIRA TAVARES
Promotora de justiça
Titular da 1ª. Promotoria de Justiça de
Tutela Coletiva da Saúde da Capital
Ministério Público do Estado do Rio de
Janeiro.

MADALENA JUNQUEIRA AYRES
Promotora de Justiça
Titular da 2ª. Promotoria de Justiça de
Tutela Coletiva da Saúde da Capital
Ministério Público do Estado do Rio de
Janeiro.

FELIPE RIBEIRO
Promotor de Justiça
Em exercício na 3ª. Promotoria de Justiça
de Tutela Coletiva da Saúde da Capital
Ministério Público do Estado do Rio de
Janeiro.

ALESSANDRA HONORATO NEVES
Promotora de Justiça
Titular da 4ª. Promotoria de Justiça de
Tutela Coletiva da Saúde da Capital



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

JOSÉ MARINHO PAULO JUNIOR

Promotor de Justiça

Em exercício na 5ª. Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Capital

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Relação de documentos anexos à petição inicial:

- Documento 01: ata de reunião realizada no âmbito do MPRJ, em 27 de março de 2020, com os Promotores de Justiça titulares e designados junto a 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Capital, juntamente com a Coordenadora do CAO Saúde, o Coordenador do Grupo de Apoio Técnico Especializado do MPRJ (GATE), e os representantes da Secretaria Municipal de Saúde e Subsecretário de Unidades Hospitalares.
- Documento 02: Ofício nº 001-HF/2020, encaminhado à SMS e a respectiva resposta;
- Documento 03: Ofício Defensoria Pública n. 205/20, com recomendação e resposta (com plano desatualizado)
- Documento 04: Ofício Defensoria Pública n. 680/20
- Documento 05: Recomendação Conjunta MPE/DPE/MPF nº 01/2020;
- Documento 06: Ofício nº 53 – HF/2020, que encaminha a Recomendação Conjunta à SMS;
- Documento 07: Ofício nº 54 – HF/2020, que encaminha a Recomendação Conjunta ao Prefeito da cidade do Rio de Janeiro;
- Documento 08: Certidão informando que o prazo estipulado para resposta aos Ofícios nº 53 e 54 – HF/2020 expirou.