

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA \_\_ VARA  
CÍVEL DA COMARCA DE TERESÓPOLIS/RJ**

Ref. PA 32/2020

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, inscrito no CNPJ sob o n.º 28.305.936/0001-40, pelo(a) Promotor(a) de Justiça que esta subscreve, endereço eletrônico e contato telefônico no rodapé da página, com fundamento nos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal; artigos 1º e seguintes da Lei nº 7.347/85; artigo 25, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 8.625/93; artigo 17 da Lei nº 8.429/92 e no artigo 34, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 106/03, ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDOS DE DECRETAÇÃO DE NULIDADE,  
DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER**

em face de:

**MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o n.º 29.138.369/0001-47, com sede na Avenida Feliciano Sodré, 675, Várzea, Teresópolis/RJ, na pessoa de seu representante legal, Sr. Vinicius Claussen, o qual pode ser localizado na sede da Prefeitura, pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

## **I – DA SÍNTESE DOS FATOS:**

Como amplamente divulgado, o surto do novo coronavírus (COVID-19) foi declarado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma Emergência Sanitária de Importância Internacional, sendo, logo em seguida, o COVID-19 caracterizado pela OMS como uma pandemia.

No âmbito nacional, o Ministério da Saúde reconheceu o estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) através da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Nesse espírito, o Governo Federal, em 06 de janeiro de 2020, editou a Lei nº 13.9792, cujo objetivo foi dispor sobre as medidas para enfrentamento da emergência sanitária em voga, com vigência enquanto perdurar a ESPIN, a saber: isolamento, quarentena, realização compulsória de exames, vacinação, o estudo ou investigação epidemiológica, a exumação, necropsia, cremação, manejo de cadáver, requisições de bens e serviços, dispensas de licitação, entre outros, conforme se depreende de seu artigo 3º.

Através do Decreto Estadual nº 46.973 de 16/03/20 (D.O. 17/03/20)<sup>3</sup>, o Governo do Estado do Rio de Janeiro reconheceu a situação de emergência na saúde pública decorrente do novo coronavírus, e estabeleceu medidas temporárias para prevenção ao contágio e de enfrentamento, entre elas a recomendação de restrições no funcionamento de estabelecimentos, como restaurantes, centros comerciais, academias. Medidas que foram prorrogadas pelo Decreto Estadual nº 47.006 de 27/03/2020 (D.O. 30/03/20).<sup>4</sup> Atualmente, encontra-se vigente o Decreto Estadual n.º 47.052/2020 que, linhas gerais, segue a mesma linha restritiva dos normativos anteriormente mencionados.

Dentre as medidas previstas, ganham relevo o isolamento e a quarentena. Isto, considerando que ainda não foram reunidas informações suficientes sobre a doença, que foi registrada há poucos meses, bem como a inexistência de um fármaco ou vacina que sejam efetivos no combate ao patógeno, diante da sua velocidade de transmissão, bem como da forma pela qual ele é transmitido, seguindo o exemplo de outros países, foram determinadas, pelas autoridades brasileiras, especialmente pelo Ministério da Saúde, medidas de distanciamento social.

Essas medidas objetivam restringir a interação entre as pessoas de uma comunidade, de forma a diminuir ao máximo o contágio, envolvem o fechamento de estabelecimentos que não prestam serviços essenciais, com o fim de evitar a circulação e a aglomeração de pessoas, diminuindo, assim, a capacidade de transmissão do vírus.

O distanciamento social, diga-se de passagem, vem sendo recomendado pelos especialistas da área epidemiológica como uma medida extremamente válida na tentativa de diminuir a curva de contágio do COVID-19, já alcançando resultado satisfatório em determinados países.

Contudo, chegou ao conhecimento desta Promotoria de Justiça notícia de fato narrando que, no dia 06/05/2020, no município de Teresópolis, o Prefeito Municipal, sr. Vinicius Claussem, fez publicar o Decreto Municipal nº 5.290/2020 (anexar o decreto à inicial), dispondo acerca do funcionamento das atividades econômicas do município, e que o referido Decreto veio a flexibilizar as restrições contidas em seu antecessor, o Decreto Municipal n.º 5.285/2020. Para além de liberar atividades dantes suspensas, o que fez sem um estudo técnico norteador, obrou no sentido de permitir toda a atividade do ramo varejista limitando-a, contudo, à

modalidade delivery ou entrega na porta do estabelecimento. Lado outro, inclui no rol de atividades havidas por essenciais

Nesse ponto, é fundamental frisar que, em um quadro em que a ampliação do ferramental de saúde e a capacidade de testagem não se dará no curto prazo, o isolamento social aparece como única medida minimamente eficaz à contenção da propagação do novo coronavírus.

Nessa linha, o Ministério Público instaurou o Procedimento Administrativo n.º 32/2020, destinado a monitorar, dentre outras políticas públicas, a questão das restrições impostas à circulação de pessoas. Em outras palavras: as medidas destinadas a garantir o isolamento social.

No bojo desse procedimento, o Ministério Público expediu uma série de recomendações, todas no sentido da manutenção do isolamento social e do emprego de todos os meios disponíveis pela municipalidade para fazer cumprir as normas expedidas naquele sentido.

A primeira recomendação, expedida em 30/03/2020, na aurora da disseminação do vírus na cidade de Teresópolis, portanto, o *Parquet* recomendou ao Prefeito Municipal no seguinte sentido (vide Anexo 3):

- a) se ABSTENHA de relaxar as restrições impostas até momento, permitindo o funcionamento de atividades empresariais não essenciais que não possam operar no sistema de entrega domiciliar, a distância ou não presencial, bem como IMPLEMENTE medidas que fomentem o distanciamento social, dentre elas, restrição ao funcionamento de atividades empresariais não essenciais que não possam operar com entrega domiciliar, a distância ou de forma não presencial, que foram eventualmente excepcionadas por decretos municipais;

Na mesma oportunidade, o Município, na figura do i. Prefeito, foi instado a fiscalizar o real cumprimento das normas de isolamento.

Vale salientar que, no dia 30/03/2020, data da expedição a recomendação, a cidade de Teresópolis contava 30 (trinta) casos suspeitos e 3 (três) confirmados para a Covid – 19, informação que se extrai do Portal da Prefeitura Municipal, aplicação “Painel Covid – 19”.

Com o avanço dos casos, o Ministério Público expediu nova recomendação, desta feita em razão da edição do Decreto Municipal n.º 5.268/2020, que, à época, flexibilizava o funcionamento da atividade de bares e restaurantes, permitindo a operação com lotação reduzida.

Então, o *Parquet* recomendou no sentido de (Vide anexo 4):

1. no que tange ao funcionamento de bares, restaurantes, lanchonetes e estabelecimentos congêneres, **retome** as restrições anteriores ao Decreto Municipal n.º 5.268/2020 **aprofundando-as, imediatamente**, limitando-se a respectiva operação ao sistema de entregas (*delivery*), somente, mantidas a excepcionalidade de funcionamento para hotéis, pousadas e similares, a exemplo do que já fora feito no Decreto Municipal n.º 5.267/2020;

Uma vez mais, buscou-se provocar o Município para que efetivamente fiscalizasse o atendimento, pela população, das normas destinadas a garantir o isolamento social.

Dita recomendação foi expedida em 03/04/2020, cerca de um mês atrás, portanto. Na ocasião, sempre conforme as informações oficiais contidas no Painel Covid – 19, Teresópolis apresentava 23 (vinte e três) casos suspeitos e 5 (cinco) contaminações pelo novo coronavírus.

No ponto, é de se salientar que o Município acatou a recomendação ministerial, realizando as adequações restritivas necessárias a garantir a saúde da população teresopolitana.

Ao longo do mês de abril de 2020, observou-se um incremento significativo do número de casos confirmados da Covid – 19 na cidade de Teresópolis. Nesse mesmo período, o primeiro óbito foi confirmado, tudo a fazer crer que o avanço das contaminações caminhava a passos largos.

Nessa esteira, o Prefeito Municipal editou uma série de Decretos que, em linhas gerais, ou mantinham ou aprofundavam as restrições à

circulação de pessoas na cidade de Teresópolis, o que guarda coerência com o avanço da moléstia dentre os municípes.

**Para que se tenha um quadro mais claro do que ora se argui, passa o Parquet a apresentar os números atualizados até 08/05/2020, colhidos na presente data, e que atestam a gravidade da situação ora vivida pela cidade de Teresópolis.**

**Casos suspeitos: 172.**

**Cidadãos acometidos da Covid – 19: 310.**

**Pessoas que perderam suas vidas em razão da doença: 6.**

**Leitos<sup>1</sup> de UTI ocupados: 17 (dezessete) de 17 (dezessete) (100% de ocupação, portanto), sendo 14 (quatorze) desses pacientes intubados.**

**Leitos de clínica médica ocupados: 25 (vinte e cinco) de 26 (vinte e seis) (96,15% de ocupação), observe-se.**

Tal cenário se pôs pouco mais de 1 (um) mês depois da segunda recomendação expedida pelo órgão ministerial. Teresópolis, hoje, é a cidade serrana com o maior número de casos confirmados da Covid – 19<sup>2</sup>, superando em de 100 (cem) casos a vizinha Petrópolis, que tem população sensivelmente superior.

---

<sup>1</sup> A informação aqui diz respeito a leitos especificamente destinados ao tratamento de pacientes acometidos da Covid -19 ou com suspeita de contaminação pelo novo coronavírus.

<sup>2</sup> <https://g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/2020/05/06/teresopolis-e-a-cidade-com-mais-casos-registrados-de-covid-19-na-regiao-serrana-do-rio.ghtml>

A disseminação da Covid-19 é geograficamente importante, porquanto há, hoje, casos em 55 (cinquenta e cinco) bairros de Teresópolis.

Uma última recomendação foi expedida pelo Ministério Público – a Recomendação n.º 006/2020 (vide Anexo 5).

Nela, uma vez mais, firmou-se o *Parquet* no seguinte sentido:

*“(…) RESOLVE RECOMENDAR ao Município de Teresópolis, representado por seu Prefeito, Sr. Vinícius Claussem, que*

**1. adote todas as medidas cabíveis no sentido de ampliar a quantidade de leitos de UTI dotados de respiradores e demais equipamentos necessários à manutenção da vida no Município de Teresópolis, colocando-os à disposição da população com a máxima urgência, se necessário com a aquisição dos equipamentos, no que deve observar as franquias e exigências da Lei n.º 13.979/2020;**

*2. empregue todos os meios para que, em homenagem ao princípio da publicidade (art. 37, caput, CRFB/88), a população teresopolitana seja informada da imperiosa necessidade de manutenção do isolamento social, especialmente quanto ao quadro de iminente exaustão dos leitos de UTI com respiradores na cidade;*

*3. ainda na linha do disposto em “2”, avalie a conveniência de informar os munícipes, em tempo real, da quantidade de*



*respiradores disponíveis, o que se presta a incrementar a campanha pelo isolamento social, conferindo maior transparência às pessoas a respeito dos riscos decorrentes da infecção pela Covid-19;*

*4. empregue todos os esforços necessários a reforçar a fiscalização quanto ao cumprimento das determinações de isolamento social, especialmente no que tange aos equipamentos autorizados a operar, ante diversas notícias de que aglomerações em referidos estabelecimentos;*

**5. abstenha-se de proceder à flexibilização das normas de restrição até aqui vigentes, base do isolamento social, sem que haja a demonstração cabal, através de estudos científicos, preferencialmente interdisciplinares, com foco em saúde pública e epidemiologia, a atestar que o afrouxamento das medidas não incrementa o risco para a população, sendo de rigor que referido estudo também contemple a questão da adequação da rede instalada para suporte do impacto da Covid-19 na rede de saúde do Município.**

A premissa básica adotada na recomendação, no que tange ao isolamento social, é que eventual flexibilização deve guardar coerência com o quadro fático subjacente, ou seja, flexibiliza-se quando há condição para tal. Referidas condições, contudo, devem vir cabalmente demonstradas por estudo de base científica que estabeleça um liame razoável entre o ato tomado – nele inseridos os fins desejados – e a situação fática que o ensejou. Assim deve ser, por certo, em homenagem ao princípio constitucional da

eficiência – art. 37, *caput*, CRFB/88 – a iluminar toda a atividade administrativa.

Através do Ofício PG n.º 250/2020 (Vide Anexo 6), o Município, através de sua Procuradoria-Geral, manifestou-se pelo cumprimento do item 5 da Recomendação supracitada, o que fez nos termos que se seguem:

Para o item 5 (cinco), esse município declara atendimento espontâneo a essa recomendação ressaltando ainda que não haverá flexibilização das normais de restrição sem que haja o planejamento responsável do retorno das atividades atualmente restritas. Informando também que o estudo embasador do referido planejamento já foi iniciado, considerando também as urgências apresentadas de suas respectivas classes.

Ocorre, todavia, como afirmado linhas atrás, que o Município, através do Decreto Municipal n.º 5.290/2020, empreendeu uma série de flexibilizações no normativo que o antecede – o Decreto Municipal n.º 5.285/2020 -, sem que o estudo referido na manifestação da i. Procuradoria-Geral tenha conhecido a luz do dia.

Em razão dessa circunstância, este órgão ministerial, através do Ofício n.º 465/2020 (vide Anexo 7), provocou a municipalidade a se manifestar a respeito dos seguintes pontos:

*“a) os estudos técnicos multidisciplinares que atestam não haver agravo à saúde e que permitam afastar as conclusões da área técnica encarregada de enfrentamento da questão, qual seja, a Secretaria Municipal de Saúde;*

*b) informações a respeito de como se daria o funcionamento de todo o comércio varejista pela modalidade delivery, indicando*

*se, na lojas, em ambiente cerrado, ficariam normalmente os funcionários, o que acarretaria riscos de agravo a sua saúde;*

*c) o impacto da flexibilização empreendida na lotação dos transportes públicos da cidade;*

*c) se houve incremento na capacidade de fiscalização por parte do ente público, uma vez que, com o funcionamento amplo do comércio, o trabalho de fiscalização se eleva consideravelmente;*

*d) se há perspectiva de testagem ou outra espécie de rastreamento de casos da COVID – 19;*

*e) se há perspectiva de, no prazo de validade dessa nova modalidade de permissão ao comércio – 13/05/2020 -, aumento do número de leitos de UTI com respiradores para suportar o incremento de casos que a flexibilização acarretará;*

*f) se o Município iniciou os estudos para uma possível decretação de “lockdown” no Município;*

*g) outras informações que entenderem pertinentes para informação e tomada de decisão deste órgão ministerial.”*

Nessa quadra da exposição, vale frisar que a Secretaria Municipal de Saúde, órgão público que, no plano municipal, centraliza as ações de saúde, expedira o Boletim Epidemiológico referente à 19ª semana epidemiológica, documento datado de 05/05/2020, que traz a seguinte informação:

A curva ascendente ao longo do período analisado é uma das métricas, mais importantes, a serem consideradas, quando se trata de abordar a flexibilização do isolamento social. Indicando a impossibilidade nesse momento de indicar medidas de abertura das atividades econômicas, ou ao invés, **indicar aspectos mais restritivos (grifamos).**

Nesse mesmo escorço, consta o que se segue, que veio à guisa de conclusão (os grifos são nossos):

*“As métricas propostas, vistas enquanto indicadores de saúde, podem orientar, monitorar e encaminhar processos decisórios em relação às medidas de contenção da epidemia de COVID 19 em nossa cidade.*

*Como visto, esse processo de enfrentamento é complexo.*

**Nossa melhor alternativa, até esse momento, portanto, é o distanciamento social e o isolamento, que devem ser mantidos pelo maior tempo possível.**

**Essa política, contudo, tem custos econômicos expressivos. Isto nos obriga a avaliar alternativas e escolher a menos danosa dentre elas, ou seja, fazer o que os economistas chamam de escolher o segundo melhor ou ponderar os custos e os benefícios das diversas opções.**

**Contudo, a opção por flexibilização do isolamento para além das atividades essenciais e o risco de uma explosão**

**de casos de COVID-19, com centenas ou milhares de mortes evitáveis, é um absurdo econômico e não deveria ser cogitado. O efeito negativo de um desastre humanitário sobre a economia é profundo e irreversível.**

*Até encontrarmos uma vacina ou tratamento cientificamente efetivo, teremos que conviver com restrições.*

**Enfim, nesse momento, em nossa cidade, a manutenção das medidas de isolamento é essencial, conforme apontamos nesse documento.”**

Não são desconhecidos deste órgão ministerial, por certo, os embaraços à atividade empresarial acarretados pelo novo coronavírus e as medidas de isolamento necessárias a combatê-lo. Pelo que se detrai do texto advindo da Secretaria Municipal de Saúde, a preocupação econômica também não escapa às preocupações da pasta.

Fato é, por outro lado, conforme reconhecido no Boletim supracitado, que o afrouxamento do isolamento, hoje, pode acarretar impactos econômicos ainda mais deletérios, fortes na posição de que a defesa do direito à saúde e, em última análise, ao direito à vida, não encontra possibilidade de transigência.

Nesse norte, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro instou o i. Governador a proceder a estudos referente ao que se considera a restrição maior: o chamado *lockdown* (vide anexo 9).

No bojo dessa recomendação, encaminhou o *Parquet* estudo elaborado pela FIOCRUZ em que se recomenda, expressamente, a adoção do *lockdown* como forma de conter o avanço do novo coronavírus em nosso Estado (vide anexo 10). O documento é expresso ao referir que “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 família do estado do Rio de Janeiro”.

Em resposta à recomendação ministerial, o i. Governador sinalizou no sentido de que:

*Assim sendo, e com o fito de não esvaziar as informações que serão prestadas em prazo oportuno a esse egrégio órgão, em resposta à Recomendação n° 24/2020 - FTCOVID-19/MPRJ, de 4 de maio do corrente, informo que determinei ao chefe do Gabinete de Acompanhamento e Fiscalização para que, junto às secretarias de estado de Governo, da Saúde, do Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais, de Transportes, da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar e Defesa Civil, elaborem uma proposta de conteúdo com subsídios para que seja decretado o **lockdown – isolamento total** – no Estado do Rio de Janeiro, com o bloqueio de todas as entradas do estado do Rio de Janeiro e intermunicipais; proibição expressa da circulação de pessoas e veículos particulares nas cidades, exceto para as atividades de segurança, de manutenção da vida e da saúde, compras de gêneros alimentícios e serviços essenciais de entrega em domicílio; criação de um documento de autodeclaração amplamente disponibilizado para ser preenchido por toda*

*pessoa que necessite circular nas cidades; e tornar obrigatório o uso de máscaras para todos que tiverem que justificadamente circular pelas cidades (grifo no original).*

Como se vê, o avanço das contaminações no Estado do Rio de Janeiro é notório, e todo o movimento das autoridades vem no sentido de recrudescer as medidas destinadas a manter o já combalido isolamento social. Com efeito, pela primeira vez o Estado do Rio de Janeiro ultrapassou o vizinho São Paulo em número de mortes diárias, o que testemunha a favor de medidas mais restritivas de isolamento social<sup>3</sup>.

O Município de Teresópolis, contudo, mesmo diante do agravamento do quadro epidemiológico na cidade, mesmo perante a iminente exaustão do sistema de saúde e ausente qualquer estudo técnico idôneo, optou por afrouxar as restrições ao funcionamento de atividades econômicas, no que quebrou a coerência até aqui adotada e produziu risco real ao direito à saúde e à vida da população do Município.

## **II - AS FLEXIBILIZAÇÕES EMPREENNIDAS PELA NOVA NORMA MUNICIPAL - DECRETO MUNICIPAL n.º 5.290/2020**

Como dito e redito anteriormente, as medidas destinadas a garantir o isolamento social são fundamentais ao enfrentamento da crise oriunda da propagação do novo coronavírus, patógeno causador da Covid – 19, doença que já ceifou mais de 270.000 (duzentos e setenta mil) mortes ao redor do mundo. Mais de 9.000 (nove mil) brasileiros tiveram sua trajetória

---

<sup>3</sup> <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/08/casos-de-coronavirus-no-rj-em-8-de-maio.ghtml>

interrompida por conta da doença, número que se eleva dia após dia, de forma exponencial.

Tal, por si só, já seria suficiente para atestar a gravidade da situação e a necessidade do emprego de todos os meios para colmatá-la.

Nesse sentido, após uma série de decretos, o Município de Teresópolis havia editado o Decreto Municipal n.º 5.285/2020, que trazia uma série de restrições a atividades econômicas na cidade, no que obrava em comunhão com as melhores práticas que, no Brasil e no mundo, vêm se mostrando eficazes, com menor ou maior medida, para contenção da Covid – 19.

No último dia 06/05/2020, entretanto, o i. Prefeito Municipal houve por bem produzir modificações no plexo de restrições que, ao sentir do Ministério Público, flexibilizam as restrições e acarretam risco de agravo à condição sanitária do Município de Teresópolis, cidade serrana com o maior número de casos da Covid – 19.

Em primeiro lugar, o novo decreto traz, em seu artigo 6º, incisos I e XXXIII, dentre as atividades havidas por essenciais, “serviços odontológicos” e “locação de veículos”.

Em relação à primeira atividade, ante o vínculo com a atividade de saúde, desde que em caso de urgência, não haveria maiores problemas. Respeita-se, aqui, na linha do já definido pela Suprema Corte, a autonomia municipal de definição de serviços essenciais, respeitados os limites de enquadramento da lei de maior amplitude e o vínculo – razoável! – com o combate à pandemia.

Quanto à locação de veículos, por outro lado, tem-se que consta do rol explicitado no decreto federal, artigo 3º, § 1º XLVI.



Não constava, contudo, do rol de atividades essenciais do Decreto Municipal n.º 5.285/2020, não havendo qualquer razão para que, agora, venha a constar no elenco de atividades definido pelo Município. Ora, o que mudou? Qual é a nota de essencialidade, no plano local, que antes não havia e hoje passou a existir? Ditas perguntas seguem sem resposta.

O artigo 9º, XIII, do Decreto Municipal n.º 5.290/2020, a seu turno, incluiu as “borracharias” dentre as atividades de manutenção veicular, o que, no ponto, acaba apenas por explicitar uma espécie de manutenção dentre as já previstas. Nesse ponto, tem-se, ao sentir do Ministério Público, mero desdobramento de permissão anteriormente existente.

O artigo 10, por outro lado, passou a permitir a bares, restaurantes, lanchonetes, serviços de impressão e fotocópia, lojas do segmento *pet*, óticas e atividades técnicas ligadas à infraestrutura não só o funcionamento na modalidade *delivery*, mas também com a possibilidade de “entrega na porta do estabelecimento”.

Em relação aos *pets*, essa possibilidade também estava presente no artigo 8º, XI, do revogado Decreto Municipal n.º 5.285/2020, mas igualmente não se mostra razoável.

Ora, a perspectiva de ida do consumidor a cada estabelecimento para realizar retiradas pode constituir foco de aglomerações. No mais, sendo diferente do *delivery*, em que um entregador, devidamente protegido, como manda a própria norma local, desloca-se para as localidades, com a possibilidade de retirada, é o consumidor – melhor dizendo: diversos consumidores – que são chamados a se deslocarem para cada um dos estabelecimentos.

No mais, o Município acabou por incluir atividades que antes não constavam do rol de atividades permitidas. Fala-se, aqui, das atividades constantes dos incisos II, IV e V do mesmo artigo 10 do Decreto Municipal n.º 5.290/2020.

Tal mitigação das restrições, uma vez mais, deu-se sem a consideração concreta da situação do Município, sem um estudo a atestar que tais medidas não agravam o risco à saúde da população. Vieram, ainda, em confrontação com toda a atitude do Município até aqui, o que viola os motivos determinantes da atuação anterior e, portanto, acaba por atrair a censura judicial pertinente.

Outra situação relevante diz respeito ao artigo 11 da Nova Regulamentação, cujo *caput* foi vazado nos termos seguintes: “*As demais atividades de comércio varejista têm permissão de exercer suas atividades mediante delivery, desde que, respeitem as disposições dos incisos VIII a XII e XIV a XVIII do art. 12, bem como as determinações específicas do art. 13*”.

Como se vê, a partir da norma, apesar das restrições estampadas no artigo 13 do Decreto Municipal n.º 5.290/2020 – de difícil fiscalização, diga-se -, é certo que a abertura vai incluir toda a espécie de comércio varejista, essencial ou não. Lícito concluir, à míngua de elementos de informação outros, que uma nova movimentação de pessoas na cidade começará a ter curso, o que pode impactar em concentrações ainda maiores no transporte público da cidade.

Frise-se, ainda, que essa modalidade de funcionamento, de portas fechadas, mas com *delivery*, não está bem explicitada quanto à forma que ocorrerá. As lojas serão centros de distribuição? Quantos funcionários serão alocados por loja?

Como dito anteriormente, diante do compromisso assumido pelo Município, através do Ofício PG n.º 250/2020, no sentido de seguir a Recomendação n.º 006/2020, o *Parquet* veio a requisitar as informações pertinentes quanto ao estudo realizado para encetar a flexibilização das normas, sobretudo quanto a seus impactos no curso da evolução das contaminações no Município, o que até aqui não ocorreu.

Seria preciso, portanto, que houvesse uma resposta segura à pergunta: as novas normas têm o condão de aumentar o nível de circulação de pessoas prejudicando, assim, as medidas destinadas a garantir o isolamento social?

Há medidas mitigadoras?

Há capacidade de fiscalização por parte do Município em todos os estabelecimentos do ramo varejista? A portas fechadas, é factível a complexa fiscalização que o Município se propôs?

Como se vê, em tempos de recursos escassos, escolhas devem ser feitas. E foram feitas anteriormente, como se detrai do Decreto Municipal n.º 5.285/2020.

O que motiva a modificação empreendida?

Ademais, conforme Relatório de Missão que ora se junta (vide Anexos 12 e 12-A), já no segundo dia de vigência do novo regramento é possível visualizar diversas violações. Na prática, muitas lojas, possivelmente por não possuírem sítio na *Internet*, têm atuado com as vitrines expostas, o que, na prática, é como se abertas estivessem.

Em nenhuma das imagens, é preciso dizer, observa-se a atuação fiscalizatória. Os recursos não são amplos, é sabido, o que não exime o dever de fiscalização do ente público, mormente quando se tem em mente tamanha

flexibilização das normas construídas para manutenção do isolamento social.

Daí a lacuna que faz o ato administrativo guerreado – o Decreto Municipal n.º 5.290/2020, em parte de seu articulado – estar viciado quanto ao seu motivo, especialmente quanto às razões fáticas que o ensejaram, o que se passa a demonstrar.

### **III – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA DEMANDA:**

O direito à saúde foi assegurado pela Constituição Federal como direito fundamental, decorrente do direito à vida e do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, núcleo essencial de outros direitos fundamentais.

A o direito à saúde, visto de um plano geral, abriga-se no artigo 6º do Texto da Carta Magna.

O principal consectário do enquadramento de uma norma na categoria dos direitos fundamentais é o reconhecimento da sua supremacia axiológica e, conseqüentemente, da sua força normativa diferenciada. Além disso, como direito fundamental, o exercício do direito à saúde pelo indivíduo não se encontra condicionado, juridicamente, à regulamentação infraconstitucional, a teor do que prescreve o artigo 5º, parágrafo 1º, da CRFB: "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata".

Mesmo alcançando também o status de princípio fundamental, a livre iniciativa, prevista nos artigos 1º e 170 da CRFB, fundamento da ordem

econômica, não absoluto, e, na esteira da situação enfrentada mundialmente, o exercício do livre comércio deve ceder em face da preservação da saúde pública e da vida, para concretização do princípio da dignidade da pessoa humana e da garantia constitucional do direito à saúde.

Ressalta-se que a Constituição Federal não coíbe a intervenção estatal na produção ou circulação de bens ou serviços, prevendo em seu artigo 174 que o Estado tem o papel primordial como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, de acordo com a lei, no sentido de evitar irregularidades.

E aqui é importante dizer: a menos que se pretenda deixar as pessoas a sua própria sorte, é preciso adotar a medida que, até o momento, exsurge como adequada ao enfrentamento da rápida evolução das contaminações: o isolamento social.

Conforme o disposto nos artigos 6º e 196 da Carta Magna, o direito à saúde deve ser assegurado a todos pelo Estado, qualquer que seja a dimensão institucional em que atue no plano da organização federativa, mediante a otimização das políticas sociais e econômicas, que visem à redução do risco de doenças e de agravos.

As ações e serviços públicos de saúde por determinação do artigo 198 da Constituição Federal constituem um sistema único regulado pela Lei nº 8.080/1990. No Sistema Único de Saúde (SUS), incluem-se a vigilância sanitária e a vigilância epidemiológica (artigo 6º, inciso I, alínea a e b da Lei 8.080/90).

Pela característica própria das ações que englobam a vigilância em saúde e dos agravos que objetivam evitar, pela sua potencialidade expansiva, percebe-se que a noção de rede que se encontra na base do SUS impõe a compreensão do sistema de vigilância em saúde como um sistema coordenado de ações, com a distribuição de competências de forma hierarquizada, de forma a possibilitar a conexão indispensável à efetividade das ações, especialmente aquelas que se referem ao campo epidemiológico.

No âmbito da vigilância em saúde, a definição do sistema e a coordenação do sistema competem à União e aos Estados e, aos Municípios, a execução dos serviços, sem prejuízo da execução por Estados e pela União, conforme previsto nos artigos 16, 17 e 18 da Lei nº 8.080/1990. Por esta razão e pela proporção da pandemia do coronavírus (COVID-19), que se expande para além do âmbito municipal ou estadual, e alcança âmbito nacional, as ações necessárias a sua contenção precisam ser coordenadas pela União e Estados.

Não por outra razão, após a declaração da Emergência em Saúde Pública de Relevância Nacional, com base no Decreto nº 7.616/2011, foi editada a Lei Federal nº 13.979/202016 que, em seu artigo 3º, autorizou as autoridades das três esferas federativas adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as medidas elencadas no referido dispositivo legal.

Dentre as medidas de prevenção autorizadas pela União, para adoção no âmbito dos entes federados, está a quarentena, a qual, indubitavelmente, inclui-se no bloco de ações de vigilância sanitária e de controle epidemiológico, para a diminuição, prevenção ou eliminação de riscos de agravos à saúde decorrentes da detecção da situação de pandemia

e objetiva, para além disso, garantir a manutenção dos serviços de saúde e evitar o colapso do sistema nos termos do que estabelece a Portaria n° 356/2020 do Ministério da Saúde.

Indiscutivelmente, a adoção ou não das medidas de prevenção e enfrentamento à pandemia do coronavírus (Sars-Cov-2), previstas pela Lei n° 13.979/2020, não é matéria que se possa dizer de interesse predominantemente local, mas de interesse nacional, e impõe a adoção de ações coordenadas pela União e Estados, a serem executadas e fiscalizadas pelos Municípios, sem margem para que estes adotem postura que vá de encontro às decisões centrais exaradas pela União e pelo Estado, conforme competências definidas na Lei n° 8.080/90, na Lei n° 13.979/2020 e nos demais atos regulamentares já citados nesta peça.

Cabe destacar, ainda, que as providências indicadas na Lei n° 13.979/2020 são compulsórias aos agentes públicos e/ou privados a quem seu cumprimento incumba, com fundamento na Portaria Interministerial n° 5, de 17 de março de 2020, editada pelos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública e da Saúde, que dispõe sobre a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública previstas na Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Por essas razões, a notícia de que o Prefeito de Teresópolis, Sr. Vinícius Claussem assinou o Decreto n.º 5.290/2020, com as flexibilizações indicadas alhures afronta o dever de proteção à saúde, imposto constitucionalmente, põe em risco o direito à saúde dos residentes de Teresópolis/RJ e, ainda, à luz da teoria dos motivos determinantes, vai de encontro a tudo que foi feito até aqui pela municipalidade, tendo por pano de fundo a emergência de saúde pública reconhecida em todo o mundo.

O que se pretende aqui, por certo, não é tomar a pena das mãos do Administrador, mas exercer o controle de sua atuação sob o ponto de vista da coerência, especificamente ao motivo – aqui entendido como razão fática – arguído para a produção do ato.

Na linha da decisão Monocrática do Ministro Alexandre de Moraes nos autos da ADPF n.º 672/DF, em que se discutia a competência concorrente de Estados e Municípios para a imposição de medidas restritivas garantidoras do isolamento social:

*“Não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais, porém é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, **verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas.** Se ausente a coerência, as medidas estarão viciadas por infringência ao ordenamento jurídico constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, conseqüentemente, arbitrárias”.*

A decisão do i. Ministro é didática ao definir os contornos de legitimidade da ação do Judiciário no controle do mérito administrativo.



Como se nota, não se questiona, no fundo, apenas a decisão tomada, mas as bases fáticas presumidas que a ensejaram.

Não se descuida, aqui, da presunção de legitimidade dos atos administrativos.

Considera-se, com a devida vênia, que, ante a incidência do princípio da precaução, desenvolvido na seara ambiental mas também aplicável ao direito sanitário, na hipótese em que a própria Administração, em face de premissas fáticas determinadas, obra no sentido de se precaver, ou seja, de tomar medidas de defesa em um quadro de incerteza, incumbir-lhe-ia trazer, de maneira firme, as razões que a fazem atuar no sentido contrário ao da precaução.

No caso vertente, a Administração vinha se colocando de forma precavida, recrudescendo restrições com o aprofundamento da gravidade da situação. De um só golpe, todavia, interrompeu a escalada antes iniciada e resolveu abrandar as restrições, o que se choca com os motivos determinantes da normativa anterior.

No ponto, é de se dizer que não é caso de autotutela administrativa, uma vez que nenhuma mácula foi esgrimida para fulminação do ato anterior.

É de crucial importância frisar, que a flexibilização acarreta riscos à saúde também dos trabalhadores nos interiores de lojas agora operando a portas fechadas, ambiente propício a contaminações, que certamente não ficarão restritas aos muros dos estabelecimentos.

Por tudo o que foi exposto, necessário um provimento jurisdicional que imponha resgate as restrições anteriormente impostas garantindo, assim, o isolamento social necessário para mitigar os efeitos da expansão do novo coronavírus na cidade de Teresópolis. Aliás, a tendência tem sido, ao contrário do que fez o Município, pelo recrudescimento, o que se detrai até mesmo da posição adotada pelo Governador do Estado, que já estuda o *lockdown* em nossa unidade federada.

#### **IV - DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA:**

O Código de Processo Civil, em seu artigo 294, parágrafo único, prevê que a tutela provisória de urgência cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental. O mesmo diploma legal estabelece no artigo 300 que será concedida a tutela de urgência quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*), sendo que a referida tutela pode ser concedida liminarmente nos termos do art. 300, parágrafo 2º, do CPC.

Compulsando tudo o que fora argumentado e por tudo o que envolve o direito de ação, sobretudo em casos como o vertente, é imperioso que a solução judicial deva oferecer célere tutela, de forma a resguardar o direito fundamental à saúde. O pedido encontra amparo no artigo 12 da Lei nº 7.347/8522, a qual traz o regramento para concessão de liminar no âmbito da Ação Civil Pública.

Pelo que se vê todos os requisitos indispensáveis à concessão da liminar estão devidamente demonstrados.

Quanto à probabilidade do direito, o tema já foi exaustivamente tratado. Encontra-se demonstrada no direito dos dependentes do sistema público de saúde, de modo a garantir a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da CRFB23), o direito à vida e à saúde (artigo 6º e 170 da CRFB), cabendo ressaltar que sequer a rede privada de atendimento à saúde no Brasil, tem condições de atender a todos os eventuais casos, na hipótese de progressão desenfreada da contaminação.

O periculum in mora também está evidenciado pelo contexto de reconhecimento de pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), do estado de calamidade pública aprovado pelo Congresso Nacional (Decreto nº 6, DE 202024), e, ainda, de emergência de saúde pública pelo Estado do Rio de Janeiro (Decretos Estaduais nº 46.973/20 e 47.006/20).

**E aqui o Ministério Público se reserva o deve de lembrar os números atuais relacionados ao Município de Teresópolis: 301 (trezentos e um) casos confirmados, 193 (cento e noventa e três) suspeitos e 6 (seis) óbitos; 100% dos leitos de UTI com respiradores ocupados, 96,15% dos leitos de clínica médica igualmente ocupados, sem perspectiva de ampliação no curto prazo. Em números absolutos: apenas há em Teresópolis, hoje, 1 (um) leito disponível, dentre aqueles destinados ao tratamento de pessoas contaminadas pelo novo coronavírus.**

No mais, domingo há que se comemorar mais um dia das mães, sendo certo que dita data – mesmo nesses tristes tempos – tende a provocar uma corrida ao comércio em busca de um mínimo regalo ao ente querido nesse momento de trevas. Tal pode ser o móvel especial ao descumprimento das normas de restrição dirigidas a alguns ramos do comércio varejista, que

dirá após uma abertura ampla. Pontue-se, uma vez mais, que é o próprio Município que atesta não ter capacidade (física) de fazer frente aos desafios desta fiscalização.

Ademais, como é notório, diante da transmissão comunitária registrada em todo território nacional a eficácia das medidas de contenção e distanciamento social depende da imediaticidade absoluta de sua observância, considerado o quadro de expansão exponencial das infecções pelo vírus.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem o entendimento de que não há violação ao princípio da separação dos poderes o pedido de medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente previstos:

*AMBIENTAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ENXURRADAS E ALAGAMENTOS. OBRAS DE DRENAGEM EM PROL DO MEIO AMBIENTE. PREJUÍZO À SAÚDE PÚBLICA. RISCO DE VIDA DA POPULAÇÃO. PROTEÇÃO POR VIA DA ACP. ESFERA DE DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE.*

[...]

*5. Consoante a posição do Supremo Tribunal Federal: "O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes" (AI 708.667 AgR, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 28/2/2012). Nesse sentido: RE 595.595 AgR/SC - Rel Min. Eros Grau, julgado em 28.4.2009, DJe 29.5.2009.*

6. O STJ tem firme orientação de que, ante a demora ou inércia do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas para o cumprimento de deveres previstos no ordenamento constitucional, sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível (REsp 1.367.549/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 8.9.2014).

7. Comprovado tecnicamente ser imprescindível, para o meio ambiente, a realização de obras de drenagem, tem o Judiciário legitimidade para exigir o cumprimento da norma. REsp 575.998/MG, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 16.11.2004, e REsp 429.570/GO, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 22.3.2004.

8. Recurso Especial provido.

[REsp 1804607/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/09/2019, DJe 11/10/2019]

A tutela pleiteada é, portanto, condição imprescindível para evitar irreversível perecimento do direito difuso à saúde.

#### **V - DOS PEDIDOS:**

Por todo o exposto, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro requer:

- 1 - O recebimento e autuação da petição inicial, juntamente com os documentos que a acompanham;

2 - A adoção do procedimento comum, nos termos do disposto no artigo 19 da Lei 7.347/85 e artigo 318 e seguintes do Código de Processo Civil;

3 - A CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA, nos termos do artigo 300 e seguintes do Código de Processo Civil, artigo 12 da Lei Federal nº 7.347/85, de modo a tornar sem efeito:

3.a - o artigo 6º, XXXIII, do Decreto Municipal n.º 5.290/2020;

3.b. - o artigo 10 do Decreto Municipal n.º 5.290/2020,volvendo a vigor as disposições do Decreto Municipal n.º 5.285/2020, no que diz respeito às atividades de bares e restaurantes e lojas do segmento *pet* (artigo 8º, §§ 1º e 2º e art. 8º, XI, do Decreto Municipal n.º 5.285/2020);

3.c - o artigo 11 do Decreto Municipal n.º 5.290/2020, o que afasta, por arrastamento, o artigo 12, § 1º e o artigo 13 do mesmo normativo, restaurando-se a restrição do anteriormente imposta e impedindo o funcionamento do comércio varejista, de forma ampla, no formato *delivery*;

4 - Imposição, ao MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS de **obrigação de não fazer**, consubstanciada em não flexibilizar as medidas adotadas no bojo do Decreto Municipal n.º 5.285/2020 sem que antes realize estudo técnico, de preferência interdisciplinar, a atestar que a flexibilização não acarretará agravo à situação de saúde público vivida no Município;

5 - Expedição de ofício(s) à Polícia Militar, Polícia Civil, Secretaria Municipal de Ordem Pública, Guarda Municipal, Conselho Municipal de Saúde, Vigilância Sanitária Municipal, notificando-os da decisão liminar proferida, para que fiscalizem seu cumprimento, noticiando nos autos, mediante relatório, se ocorreu, observando, inclusive, que o não atendimento acarreta ao infrator a prática do crime de desobediência;

6 - Para aumentar a efetividade e a margem de segurança do provimento jurisdicional pretendido, requer ainda, com arrimo no artigo 11 da Lei nº 7.347/85, no artigo 84, § 5º, do CDC26, e no artigo 497 do Código de Processo Civil, como medida necessária que:

6.a - no caso de descumprimento do item 4 acima listado, seja imposta multa diária pelo tempo de vigência da disposição flexibilizadora, no valor de R\$ 50.000,00, limitada a R\$ 250.000,00. Passado o período inicial de 5 (cinco) dias, a intimação pessoal do i. Prefeito para que a multa passe a incidir diretamente sobre a sua pessoa, mantida nos mesmos patamares e limitada a R\$ 500.000,00;

7 - Imposição, ao MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, de **obrigação de fazer**, consistente em adotar, executar e fiscalizar as medidas de prevenção e enfrentamento a Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional, em decorrência da infecção humana pelo

Coronavírus, **reforçando os esforços que até aqui não vem sendo aptos a garantir o efetivo isolamento social;**

8 - A citação do MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, na pessoa de seu representante legal, no endereço indicado no preâmbulo desta petição inicial, para que, caso queira, conteste os pedidos no prazo legal;

9 - Ao final, a INTEGRAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO para anular parcialmente o Decreto Municipal nº 5.290/2020, observados os dispositivos questionados no item 3 desta petição, especialmente no ponto em que autorizaram o funcionamento de do comércio varejista da cidade de forma ampla, mesmo em sistema de *delivery*. Ademais, seja tornada DEFINITIVA a decisão tomada em razão das obrigações de fazer e não fazer acima listadas.

Em observância ao que preconiza o artigo 319, inciso VII do Código de Processo Civil, o *Parquet* manifesta desinteresse na realização de audiência preliminar, eis que a matéria ora veiculada não comporta negociação.

O MPRJ protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, principalmente documental, inclusive superveniente, testemunhal, pericial e depoimento pessoal.

O MPRJ receberá os autos, para intimação pessoal, nos termos do artigo 180 do Código de Processo Civil, na sede da 2ª Promotoria de Justiça



de Tutela Coletiva do Núcleo Teresópolis, com endereço eletrônico  
2pjcoter@mprj.mp.br.

Apresenta, desde já, as seguintes testemunhas:

a) Rozemildo Chaves da Silva – Mat. 8001322

Pelo caráter inestimável dos valores associados ao objeto da  
presente Ação, dá-se à causa o valor de R\$ 500.000,00.

Teresópolis, 8 de maio de 2020.

**ANDRÉ LUIZ MIRANDA CAVALCANTE**  
**Promotor de Justiça**  
**Matrícula n.º 8753**