

MPRJ 2020.00271407

## DESPACHO

Trata-se de procedimento preparatório de inquérito civil instaurado para apurar a legalidade das medidas restritivas de circulação determinadas pelo Município de Niterói com implementação de barreiras físicas como medida de combate ao contágio e avanço da pandemia do COVID-19, sendo solicitada informações ao Prefeito do Município de Niterói acerca do tema, inclusive sobre os fundamentos técnico-sanitários e técnico-jurídicos da atuação.

Durante a tramitação do feito foram recebidas diversas representações relatando inconformismo com as medidas adotadas pelo Chefe do Poder Executivo, apontando eventual inconstitucionalidade e ilegalidade do ato de bloqueio dos acessos ao município.

No dia 02 de abril de 2020 foi publicado o Decreto nº 13.534/2020 dispondo sobre a redução da circulação nos acessos de Niterói com municípios vizinhos por quatorze dias, a redução compreendeu a proibição de entrada de táxi de outros Municípios, bem como a redução do fluxo de ônibus intermunicipais.

Nos considerandos, o Chefe do Poder Executivo apontou que a medida atendia o princípio da proporcionalidade na sua tríplice dimensão, eis que adequada, necessária e proporcional em sentido estrito na ponderação entre os direitos constitucionais à saúde e à vida e o direito de ir e vir.

Forçoso salientar que o Prefeito Rodrigo Neves expôs os motivos determinantes de sua decisão apontando que o objeto era a prevenção do aumento rápido da transmissão comunitária do novo coronavírus e, assim, evitar o colapso do sistema de saúde municipal.

Em 17/04/2020 foi editado novo ato, publicado em 18/04/2020, por meio do qual foram prorrogadas as medidas restritivas de isolamento até o dia 02/05/2020 (Decreto nº13.562/2020). Nova prorrogação foi publicada (Decreto nº 13.572/2020), estendendo as medidas restritivas até 20/05/2020.

Após a publicação do Decreto 13.562/2020 foi veiculada nas redes sociais a notícia no sentido de que o Chefe do Poder Executivo determinaria o fechamento total da cidade. O fato ensejou a célere atuação do Ministério Público que, no dia 22/04/2020, expediu ofício à referida autoridade solicitando esclarecimentos acerca da medida, bem

como recomendou expressamente que não houvesse impedimento ou restrição do acesso de pessoas de outros municípios à rede pública e particular de saúde.

Em resposta, datada de 23/04/2020, o Município de Niterói informou que a medida instituída no Decreto nº 13.568/2020, publicado no mesmo dia e editado a partir da orientação técnica da Fundação Municipal de Saúde, não impedia ou restringia o acesso de pessoas de outros municípios à rede de saúde (pública ou particular), tendo cunho pedagógico de estimular a redução da circulação de pessoas e veículos de outras localidades.

A Comissão de Saúde e Bem-Estar Social da Câmara Municipal de Niterói encaminhou representação ao Ministério Público insurgindo-se contra o anúncio do Prefeito Rodrigo Neves, apontando a necessidade de adoção de medidas para que não fosse criado qualquer tipo de empecilho ao acesso de cidadãos a procedimento de saúde nas unidades públicas ou privadas localizadas na cidade.

Em momento posterior, foram recebidas ouvidorias reportando a ocorrência de congestionamentos em razão dos bloqueios impostos nos acessos ao Município de Niterói, bem como novos apontamentos de violação do direito à saúde, já que moradores de outros municípios têm referência de atendimento em hospitais e clínicas em Niterói.

Sobreveio então a Lei Municipal nº 3.495/2020, publicada em 08/05/2020, instituindo a proibição a qualquer indivíduo de permanecer e transitar em vias, praias, equipamentos, locais e praças públicas, dentro do Município de Niterói, no período de 11 a 15 de maio de 2020, passível de prorrogação até 22/05/2020. O §1º do artigo 1º excetua da vedação supracitada as hipóteses de deslocamento por força de trabalho, para ida a serviços de saúde ou farmácias, para compra de insumos alimentícios e congêneres essenciais à subsistência, bem como para ir a estabelecimentos autorizados a funcionar. O referido diploma previu, ainda, a aplicação de multa em caso de descumprimento.

No dia seguinte foi publicado o Decreto nº 13.587/2020 dispondo sobre medidas restritivas, consignando na exposição de motivos a perspectiva de aumento exponencial dos casos de coronavírus no Estado do Rio de Janeiro, no Município de Niterói e também nos Municípios vizinhos, o que poderia ensejar o colapso do sistema de saúde com demanda maior do que a oferta de leitos.

Há expressa referência também ao Ofício FMS/FGA nº 647/2020 que contém a informação de que a taxa de ocupação dos leitos públicos alcançava o 80% (oitenta por cento) e dos leitos de UTI na rede privada ultrapassava o marco de 90%.

Digno de registro também a informação no sentido de que parte da população de Niterói estaria retrocedendo na adesão às medidas de isolamento social ampliado, chegando a apenas 53% de adesão, resultando em aglomerações em diversas localidades, enquanto a meta era alcançar 70% de adesão.

Vale destacar também que a Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, em documento datado de 06/05/2020, recomendou a adoção de medidas não farmacológicas mais rígidas de isolamento social nos municípios que integram a região metropolitana, nos seguintes termos:

“Com o objetivo de salvar vidas e com base em análises técnico-científicas, a Fiocruz considera urgente a adoção de medidas rígidas de distanciamento social e de ações de *lockdown* no estado do Rio de Janeiro, em particular na região metropolitana, visando à redução do ritmo de crescimento de casos e a preparação do sistema de saúde para o atendimento adequado e com qualidade às pessoas acometidas com as formas graves da COVID-19. Frente ao agravamento do cenário da pandemia, com o gradativo aumento de circulação de pessoas nas últimas, a não adoção de medidas imediatas de *lockdown* pode levar a um período prolongado de escassez de leitos e insumos, com sofrimento e morte para milhares de cidadãos e famílias do estado do Rio de Janeiro. (...) Caso não sejam tomadas medidas mais rígidas de distanciamento social no estado do Rio de Janeiro, especialistas projetam um agravamento da situação epidemiológica e de insuficiência de leitos no mês de maio de 2020, que pode se prolongar e levar a um número expressivo de mortes que poderiam ser evitadas.”

Não obstante, o Conselho de Experts, nomeado pelo Decreto Estadual nº 47.020 de 03/04/2020, reunido virtualmente no dia 29/04/2020 deliberou pela recomendação ao Governador do Estado do Rio de Janeiro a decretação de *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.*

Por fim, em 15/05/2020 foi publicado o Decreto 13.600/2020 determinando a prorrogação das medidas restritivas até o dia 20/05/2020.

Ontem, dia 17/05/2020, foi publicada matéria apontando para a intenção do Poder Executivo Municipal em retomar parte das atividades comerciais e afrouxar o isolamento social, com a possível liberação das lojas de materiais de construção, oficinas mecânicas e de bicicletas, atividades da construção civil, serviços médicos e odontológicos, repartições públicas, concessionárias de automóveis, lojas de colchões, óticas e salões de beleza.

### **É o breve relato dos fatos.**

Alguns dos representantes apresentaram fundamentos de inconstitucionalidade dos atos de restrição praticados pelo Município de Niterói, uns por lei e outros por decretos municipais do Poder Executivo.

Os atos municipais tiveram por fundamentação jurídica a Lei Federal nº 13.979/20, que decretou o estado de emergência em saúde de caráter internacional, autorizando estados e municípios a adotar medidas de restrição de circulação e de atividades.

A primeira e mais relevante abordagem está relacionada ao direito de ir e vir tão comumente bradado por cidadãos que discordam desses atos de restrição. Por outro lado, os defensores da medida estabeleceram que o direito à saúde, logo o direito à vida, prepondera sobre o direito de ir e vir, uma vez que as restrições constituem medida fundamental para o controle da propagação e o combate à pandemia, que tem tirado a vida de milhares de pessoas no mundo, no Brasil e dezenas de vidas em Niterói.

Diante desse quadro conflituoso da interpretação jurídica no âmbito nacional, levou o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 6341, a externar o entendimento quanto à competência comum administrativa entre a União, os Estados e os Municípios para a tomada de medidas normativas e administrativas acerca de questões envolvendo saúde.

Assim, cabe à União a edição de norma geral principiológica, sob pena de esvaziar o juízo valorativo dos demais entes, estrangulando a esfera de suas competências. Aos Estados cabe a edição de norma especial e ao Municípios a suplementação dessa norma, na análise da questão no plano estritamente local.

Dessa forma, o Município, em conformidade com seu espaço decisório regulamentar e normativo, haja vista o desenho do pacto federativo na repartição de competências legislativas comum administrativa e concorrente, somente poderia realizar algum ajuste, de acordo com a necessidade de seu território, desde que seja capaz de

justificar, do ponto de vista da saúde, determinada opção como a mais adequada para a saúde pública.

Nesse contexto, percebe-se que o Município de Niterói tem adotado medidas de restrição com amparo jurídico e com fundamento técnico, haja vista as recomendações técnico-sanitárias da Organização Mundial de Saúde, do Ministério da Saúde, da Fundação Municipal de Saúde, do Instituto Fio Cruz, da Universidade Federal Fluminense, do Conselho de Notáveis e, ainda, em consonância com a orientação do Governo do Estado do Rio de Janeiro que recomendou medidas mais restritivas através do Decreto nº 47.068/2020.

Impende salientar que as representações recebidas pelo Ministério Público estão adstritas ao inconformismo de alguns cidadãos em relação ao ato em si ou externando preocupação quanto à possibilidade de ter o acesso à saúde impedido.

Nessa toada, é digno de nota que não há qualquer notícia no sentido de que a Administração Pública tenha obstado o acesso de qualquer pessoa aos serviços de saúde ou à serviços essenciais. Inclusive na análise da Fundação Municipal de Saúde consta a informação de que grande parte dos leitos hospitalares do Município de Niterói está ocupado por moradores de outros municípios.

Assim, como já mencionado anteriormente, observa-se que a atuação do Município encontra respaldo nas orientações técnico-sanitárias, bem como está em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro, assim concebido pela interpretação do guardião maior da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal.

O cenário fático, todavia, nos leva à necessidade de continuar aferindo a legalidade dos atos que vierem a ser publicados, restritivos ou de afrouxamento, bem como acompanhar questionamentos decorrentes de sua aplicação.

Ante o exposto, convolo o presente procedimento preparatório em Inquérito Civil.

Em diligências, determino seja oficiado ao Município de Niterói, através do endereço eletrônico disponibilizado pela Procuradoria Geral do Município, solicitando **urgentemente** o relatório dos resultados até agora obtidos pelo isolamento instituído pela Lei Municipal nº 3495/2020, contendo o percentual da taxa de adesão ao isolamento, bem como para informar as condições do sistema de saúde, com informação expressa do número de leitos existentes e ocupados na rede pública e particular, para apresentar a curva de crescimento da contaminação e das mortes e todos os demais elementos de informação disponíveis e que venham a fundamentar recrudescimento ou afrouxamento das restrições

hoje existentes, com as demais considerações que entender pertinentes. Prazo: 48 (quarenta e oito) horas.

Ciência aos representantes após a expedição do ofício.

Niterói, 18 de maio de 2020

**LUCIANO OLIVEIRA MATTOS DE SOUZA**  
Promotor de Justiça

**AUGUSTO VIANNA LOPES**  
Promotor de Justiça