

FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA 3ª VARA CÍVEL DA
COMARCA DE DUQUE DE CAXIAS – RJ**

“Somos a maioria entre as pessoas que continuam pegando trem ou ônibus lotado para poder ir trabalhar. A pergunta que fica é: como fazer a quarentena nessas condições? Ele vai se isolar aonde? No seu barraco de dois metros quadrados, com filhos, avós, esposa? Como ele vai se cuidar? É urgente que as autoridades sanitárias e as autoridades políticas em geral desenvolvam estratégia de contenção da Covid-19 nesses grupos, ou a gente vai presenciar uma carnificina sem precedentes”
(Abrasco, 2020)¹

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por meio da **2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DA SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I**, em atenção ao despacho de fls. 101, vem manifestar-se nos termos que se seguem.

O ano de 2020 vem sendo marcado pelo enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. Em todo o mundo, estão sendo adotadas medidas voltadas a evitar uma rápida disseminação do vírus SarsCov-2, o agente etiológico da Covid-19, para, assim, reduzir a contaminação de

¹ A Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) publicou, em 31 de março de 2020, uma nota elaborada por pesquisadores que estudam como a prevenção da COVID-19G pode ser feita de forma efetiva nas comunidades pobres das cidades brasileiras: https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2020/03/Coronavírus-nas-favelas_divulg_rev2.pdf.pdf

**FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I**

maiores contingentes populacionais, em uma temporalidade que venha a comprometer os sistemas de saúde.

O objetivo dessas estratégias tem se traduzido na busca pelo achatamento da curva de contaminação populacional, a fim de retardar seu pico, de modo a diminuir a pressão sobre o sistema de saúde e ganhar tempo para a preparação da resposta aos períodos mais graves da crise.

Conforme amplamente noticiado, estima-se que quase três milhões de pessoas, em todo o mundo, estão infectadas pelo vírus, sendo que, dentre elas, 198.405² já vieram a óbito em razão da Covid-19. No Brasil, o Ministério da Saúde informou, em 25 de abril de 2020, um total de 52.995 infectados e 3.670 óbitos, ou seja, uma taxa de letalidade de 6,9%³. Esta taxa no Estado do Rio de Janeiro se eleva até 9,1%, diante dos 570 óbitos dentre os 6.282 casos confirmados⁴. No **Município de Duque de Caxias**, a **taxa de letalidade da doença ganha contornos assustadores**, estando muito acima das médias nacional e estadual, fechando, ao longo da última semana (18 a 26 de abril), no **patamar entre 18% a 22%**. Dentre os 278 casos confirmados, em 26 de abril, já ocorreram 63 óbitos relacionados à Covid-19, sem contar com os óbitos em investigação⁵.

Pela experiência dos primeiros epicentros no mundo, é sabido que a característica explosiva da epidemia é associada a uma grande quantidade de óbitos devido ao colapso dos sistemas de saúde, tendo em vista o número considerável de pessoas que morrem, por simplesmente

² <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>, acesso em 25 de abril de 2020. O portal da Universidade Johns Hopkins traz a atualização em tempo real dos dados da epidemia da COVID 19.

³ <https://covid.saude.gov.br/>, e <http://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/covid19.html>, acesso em 25 de abril de 2020.

⁴ <https://covid.saude.gov.br/>, acesso em 25 de abril de 2020.

⁵ <http://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/covid19.html>, acesso em 26 de abril de 2020.

FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I

não acessarem leitos de maior complexidade – com respiradores, por exemplo.

Por isso, o **dimensionamento das medidas de prevenção e de tratamento têm sido objeto de intenso esforço dos governos**, tendo em vista seu impacto direto sobre a letalidade encontrada.

Neste contexto, o tripé “**isolamento social - vigilância em saúde - leitos**”, em intensidade e concomitância, tem se mostrado o mais **eficaz na estruturação das políticas públicas** aptas ao enfrentamento da epidemia.

DA MEDIDA DE ISOLAMENTO SOCIAL

A Covid-19 apresenta uma taxa de propagação muito elevada, produzindo abruptamente um aumento no número de casos graves. Duas estratégias fundamentais de enfrentamento tem sido debatidas: (a) **mitigação** (ou isolamento vertical), que se concentra em desacelerar a propagação da epidemia, focando apenas no isolamento social de grupos de risco e casos suspeitos - protegendo aqueles com maior risco de doenças graves de infecção; e (b) **supressão** (ou isolamento horizontal), que visa retardar o crescimento da epidemia, reduzindo o número de casos a níveis mais baixos, através de isolamento social em massa, com o objetivo principal evitar o colapso do sistema de saúde.

Segundo especialistas de todo o mundo, em especial da Organização Mundial de Saúde⁶ e do *Imperial College London*⁷, a **estratégia de enfrentamento mais eficaz examinada para o momento**

⁶ Vide documento “*Actualización de la estrategia frente a la Covid-19*” em https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020_es.pdf?sfvrsn=86c0929d_10

⁷ <https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis/covid-19/covid-19-publications/> O estudo norteou a adoção das estratégias de enfrentamento da epidemia no Reino Unido.

FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I

de ascensão da curva de contaminação é a supressão epidêmica (isolamento horizontal).

Diante de tais orientações e, ainda, do Decreto Estadual n° 46.970/2020, de 13 de março de 2020, que *dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19)*, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro recomendou, no último dia 20 de março, ao Prefeito Municipal de Duque de Caxias (Recomendação n. 6/20 - doc. 1, em anexo), a adoção de medidas emergenciais de prevenção e controle de infecções pelo novo Coronavírus.

A Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, entretanto, decretou medidas de prevenção⁸ no município, apenas em 31 de março de 2020, sendo Duque de Caxias a última cidade da Baixada Fluminense a ter medidas de distanciamento social decretadas, **conforme amplamente noticiado na mídia (doc. 1, em anexo).**

Mesmo após o Decreto Municipal n° 7.546, de 31 de março de 2020, **a ausência de campanhas públicas de conscientização acerca da epidemia, associada à falta de fiscalização das medidas impostas, fizeram com que a população local não aderisse ao distanciamento social.** A mídia vem noticiando, reiteradamente, a abertura do comércio e a aglomeração de pessoas nas avenidas do centro de Duque de Caxias (**vide reportagens constantes do doc. 1, em anexo**), com o conhecimento da Prefeitura de Duque de Caxias.

⁸ Decreto Municipal n° 7.529, de 13 de março de 2020; Decreto Municipal n° 7.546, de 31 de março de 2020; Decreto Municipal n° 7.559, de 14 de abril de 2020; e Decreto Municipal n° 7.562, de 22 de abril de 2020.

**FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I**

Caxias é a 2ª cidade do RJ com mais mortes por Covid-19, tem 100% de ocupação de leitos de CTI e 'fura' isolamento

Levantamento exclusivo do G1 mostra taxa de óbito por 100 mil habitantes nos 10 maiores municípios do estado. Prefeito está internado com diagnóstico de coronavírus.

Por Gabriel Barreira, G1 Rio

14/04/2020 10h39 · Atualizado há um dia



ruas movimentadas de Duque de Caxias na segunda-feira (13) — Foto: Reprodução - TV Globo

CONTINUA DEPOIS DA PUBLICIDADE

Na Baixada Fluminense, Duque de Caxias é o único município que se nega a fechar comércio

Com atividades em funcionamento, centro da cidade fica cheio e expõe moradores a contaminação

30.mar.2020 às 16h45

**FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I**

Ora, a necessidade de atuação célere, coordenada e firme por parte dos governos estadual e municipal se deve ao fato de que uma parcela considerável dos indivíduos positivos para SarCov-2 não apresenta, segundo a ciência⁹, qualquer sintomatologia ou apresenta sintomas leves – aproximadamente 80% dos casos. Porém, esses indivíduos sabidamente transmitem o vírus para outras pessoas, fazendo com que a epidemia adquira características explosivas. Sem isolamento social, o número de infectados pode dobrar a cada 2-3 dias. Mesmo com o isolamento social, mas limitado, o número de infectados pode dobrar a cada 6-7 dias.

No caso do Município de Duque de Caxias, o número de infectados confirmados dobrava em um período de 2-3 dias, na semana de 04-09 de abril, passando para um intervalo de 5 dias, espaçando um pouco mais entre os dias 19-26 de abril, conforme tabela abaixo:

DIAS	CASOS CONFIRMADOS
01 de abril	06
04 de abril	13
06 de abril	21
09 de abril	48
14 de abril	94
19 de abril	182
25 de abril	244
26 de abril	278

Considerando um cenário **sem medidas de distanciamento social**, o Governo do Estado do Rio de Janeiro prevê uma pressão

⁹ *Global Covid-19 Case Fatality Rates*. Centre for Evidence-Based Medicine (CEBM). Oxford Covid-19 Evidence Service. 24th April 2020. <https://www.cebm.net/covid-19/global-covid-19-case-fatality-rates/>

**FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I**

hospitalar enorme para o Município de Duque de Caxias, e bem superior ao total de leitos hospitalares planejados.

A previsão feita pela Secretaria Estadual de Saúde-RJ para o suprimento de leitos no Município de Duque de Caxias foi¹⁰:

UNIDADE DE SAÚDE			GERAIS	CTI
Hospital	Estadual	Adão Pereira Nunes	0	54
Hospital Daniel Lipp			0	10
Hospital de Campanha			160	40
Hospital Municipal Moacyr do Carmo			0	12
Total			160	116

Todavia, se NÃO FOREM IMPOSTAS MEDIDAS DE ISOLAMENTO SOCIAL, a estimativa da pressão hospitalar que o Governo do Estado do Rio de Janeiro para as próximas sete semanas no Município de Duque de Caxias é de 328 leitos adicionais de CTI e 527 leitos gerais adicionais, ou seja, muito superior à capacidade hospitalar planejada, conforme demonstra a tabela abaixo retirada do site covid-calc.org:



¹⁰ Vide Plano Estadual de Resposta à Covid-19 – SES-RJ (doc. 2 em anexo)

FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I

Observe que, com esta previsão inicial de novos leitos, se não forem aplicadas as medidas de distanciamento social, o déficit de leitos, até 15 de junho de 2020, será de enorme.

Todavia, já se sabe que o cronograma não será cumprido. Em recente reunião com o MPRJ, os representantes da SES-RJ declararam esperar que os hospitais de campanha sejam inaugurados na segunda quinzena de maio (doc. 3, em anexo), sem maiores detalhes ou garantias.

Sendo assim, uma certeza já temos: **haverá déficit de leitos, pelo menos durante os meses de maio e junho, considerando o atraso na implantação de 160 leitos gerais e 40 leitos de CTI.**

Se não forem, devidamente, fiscalizadas pela Polícia Militar e pelos órgãos municipais as medidas de isolamento impostas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelo Município de Duque de Caxias, o déficit de leitos será absurdo e as pessoas morrerão por falta de acesso a leitos hospitalares.

Por outro lado, as medidas pedidas pela Defensoria Pública encontram lastro jurídico, na medida em que, para o enfrentamento da epidemia de COVID-19 no Brasil, foi publicada a Lei n. 13.979/20, que em seu artigo 2º prevê uma série de medidas de prevenção do contágio, dentre elas o isolamento, a quarentena e a restrição de atividades empresariais e de circulação.

Por sua vez, os Decretos nº 46.973/20 e 47.027/20 do Estado do Rio de Janeiro e nº 7559/2020 do Município de Duque de Caxias também proibiram o exercício de atividades não essenciais e aglomerações de

**FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I**

peçoas, e seu cumprimento deve, adequadamente, ser fiscalizado pelos réus.

Repita-se que, pelo estágio de evolução da epidemia em Duque de Caixas, inexistirá estrutura hospitalar suficiente para o atendimento da demanda projetada, sendo essencial proteger o sistema público de saúde contra o colapso, em especial antes que esteja pronto para absorver o aumento de demanda gerado pela COVID-19.

Com o objetivo de resguardar o interesse da coletividade na prevenção do contágio e no combate da propagação da Covid-19, o Estado do Rio de Janeiro, através do artigo 4º do Decreto nº 47.027/2020, previu uma série de medidas que garantam o cumprimento do isolamento social decretado, inclusive mediante a utilização das Forças de Segurança do Estado do Rio de Janeiro.

A violação ao Decreto Estadual pode, inclusive, vir a caracterizar a prática do crime tipificado no art. 268, do Código Penal, transcrito abaixo:

Art. 268 - Infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa: Pena - detenção, de um mês a um ano, e multa.

De acordo com a Nota Técnica do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça Criminais, a conduta punível é infringir (violar) determinação do poder público, destinada a impedir a introdução ou propagação de doença contagiosa. A referência à violação de “determinação do poder público” indica tratar-se de norma penal em branco, dependendo de norma regulamentadora, a qual pode ser exarada pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, podendo decorrer de lei ou de ato administrativo, tais como decreto, regulamento ou portaria. *In casu*, diante da pandemia da COVID-19, temos como normas

**FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I**

complementadoras a Lei nº 13.979/20 e suas regulamentações, incluindo os Decretos Estaduais do Rio de Janeiro nºs 46.793 e 46.980¹¹.

Sobre a norma do artigo 268 CP, já ensinava Nelson Hungria¹²: “*Trata-se de um caso típico de lei penal em branco: seu complemento são as eventuais determinações do poder público (mediante editais ou portarias, oficialmente publicadas para o conhecimento geral) concernentes a medidas preventivas contra a incursão ou difusão de moléstia contagiosa (isto é, transmissível por contágio). Tais medidas poderão ter, ou não, base em regulamento permanente. **Poder público quer dizer, aqui, autoridade competente (federal, estadual ou municipal).** O crime consuma-se com o simples fato da transgressão da medida ou determinação. Esta deve ter caráter obrigatório (quer no sentido de um facere, quer no de um omittere) e não de mero conselho ou advertência. (...)”*

Esse é o entendimento dominante na doutrina brasileira, ente outros doutrinadores podemos cite-se **Rogério Sanches Cunha**: “**Norma penal em branco e instâncias federativas diversas: a lei penal em branco (própria ou imprópria) pode ser complementada por normas oriundas de instâncias federativas diversas (Poderes Executivo ou Legislativo Federal, Estadual ou Municipal).**”¹³ E, ainda, **Guilherme Nucci**: “*Quando se tratar de normas penais em branco heterogêneas, frise-se que “se utilizam de fontes formais heterogêneas, porque o órgão legiferante é diverso. Como exemplo ilustrativo podemos indicar o crime contra a economia popular, referente à transgressão da tabela de preços, que é fixada por órgão do Poder Executivo, **através de regulamento federal, leis ou regulamentos estaduais ou municipais, tem como complemento da lei penal em branco um complemento de diferente fonte normativa**”*¹⁴.

¹¹

https://seguro.mprj.mp.br/documents/10227/58585600/informacaotenicojuridica.caocriminal_coronavirus.pdf

¹² Comentários ao Código Penal, cit., p.102-103.

¹³

¹⁴ Nesse sentido: Nucci, Guilherme de Souza, editora RT, 2. ed., 2002.

**FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I**

Neste sentido, está, ainda o importante e recente precedente exarado pelo **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, que proibiu a realização de carreatas no âmbito do Município do Rio de Janeiro, **acolhendo requerimentos de tutela de urgência** em face do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro, **nos moldes dos requerimentos formulados na presente demanda:**

*“Resta delineado, no caso sub judice, patente conflito entre direitos fundamentais, quais sejam, o direito de reunião em espaços públicos (art. 5º, XVI, da CRFB/1988) versus o direito social à saúde (art. 6º da CRFB/1988) e o direito fundamental à vida (art. 5º, caput, da CRFB/1988). Faz-se mister, assim, na lição de Robert Alexy: a ponderação dos mencionados princípios constitucionais, levando em consideração o contexto social no qual a presente desarmonia se insere, in litteris: “As colisões entre princípios devem ser solucionadas de forma completamente diversa. **Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com outro, permitido –, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que se quer dizer quando se afirma que, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com maior peso têm precedência (...)**”. (grifei)*

Frise-se que, com o advento da Constituição Federal de 1988, o princípio da solidariedade assume o papel de fio condutor na construção e efetivação das políticas sociais. Sob esse aspecto, deve-se prevalecer, quando em conflito liberdades individuais, o princípio que protege a

FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I

coletividade, mormente no caso concreto, no qual a exposição de pessoas em aglomerações põe em risco a saúde e a vida da população.

Não é inoportuno destacar que os manifestantes não só expõem suas vidas ao perigo da contaminação, mas, ainda que assintomáticos, tornam-se potenciais propagadores do coronavírus tanto a outros participantes como às pessoas com as quais manterão contato em seu dia a dia.”

Diante de tais considerações, **não podem o Estado do Rio de Janeiro e Município de Duque de Caxias – omitirem-se no dever legal de fiscalizar, adequadamente, o cumprimento das medidas de restrição impostas, e, se for o caso, reprimir, pelos meios legais, as condutas de violação à norma.**

Nem deverão, eventualmente, vir a **flexibilizar o isolamento social imposto no Município de Duque de Caxias, sem um diagnóstico localh lastreado em dados conferíveis,** conforme preconiza a **Organização Mundial de Saúde (OMS)**¹⁵, que estabelece os seguintes **critérios a serem observados pelos governos para flexibilização do isolamento social:**

1 – que a transmissão da COVID-19 esteja controlada, até um nível de casos esporádicos e de grupos de casos, com contatos conhecidos, e que a incidência de novos casos se mantenha a um nível que o sistema de saúde possa gerir;

2 – que o sistema de saúde pública seja capaz de: a) detectar e monitorar, precocemente, casos suspeitos, mediante a busca ativa de casos; b) testar todos os casos suspeitos, garantindo resultado em um prazo de 24h seguinte à identificação; c) testar a ausência de

¹⁵ https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020_es.pdf?sfvrsn=86c0929d_10

FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I

infecção em todos os casos recuperados; d) isolar todos os casos confirmados; e) identificar todos os contatos próximos aos casos confirmados e garantir que fiquem em quarentena, por 14 dias;

3 – que o risco de surto em situações de alta vulnerabilidade sejam mínimos;

4 – que se tenham adotado medidas preventivas em locais de trabalho;

5 – que se faça a gestão do risco de importação de casos da doença;

6 – que as comunidades estejam, totalmente, comprometidas.

É certo que ao gestor público cabe a discricionariedade na formulação de políticas públicas aptas a atender o interesse social, de acordo com a legitimidade que lhe foi conferida pelo povo. Todavia, a atuação administrativa não se mostra infensa a qualquer espécie de controle jurisdicional.

É incorreto supor a existência de uma margem de conformação absolutamente insindicável pelo Poder Judiciário. **O administrador não pode, por exemplo, escudar-se em uma pretensa discricionariedade para manter ao desamparo, mediante a dispensa de uma “proteção deficiente” ou “insuficiente”, bens e valores tutelados em sede constitucional ou legal.**

LUÍS ROBERTO BARROSO já havia pontuado a revisão do dogma da intangibilidade do mérito administrativo, com especial destaque ao papel dos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade no controle de atos administrativos marcadamente discricionários. Confira-se o seguinte excerto de conhecida obra do autor:

FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I

"a possibilidade de controle judicial do mérito do ato administrativo: O conhecimento convencional em matéria de controle jurisdicional do ato administrativo limitava a cognição dos juízes e tribunais aos aspectos da legalidade do ato (competência, forma e finalidade) e não do seu mérito (motivo e objeto), aí incluídas a conveniência e oportunidade de sua prática. **Já não se passa mais assim. Não apenas os princípios constitucionais gerais já mencionados, mas também os específicos, como moralidade, eficiência e, sobretudo, a razoabilidade-proporcionalidade permitem o controle da discricionariedade administrativa** (observando-se, naturalmente, a contenção e a prudência, para que não se substitua a discricionariedade do administrador pela do juiz)" (BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito [O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil]*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr. 2005. ISSN 2238-5177, p. 32 – grifou-se)

No plano da jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal já consignou, em diversas ocasiões, a plena admissibilidade do controle judicial do ato discricionário abusivo, “*podendo o Judiciário atuar, inclusive, nas questões atinentes à **proporcionalidade** e à razoabilidade*” (AI nº 800.892, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 07/05/2013; RE nº 853.428, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 27/05/2015, DJe 02/06/2015; AI nº 777.502/RS-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 25/10/2010). Na linha de precedentes antigos da Suprema Corte, sustenta-se que “***mesmo nos atos discricionários não há margem para que a administração atue com excessos ou desvios ao decidir, competindo ao Judiciário a glosa cabível (Discricionariedade e Controle judicial)***” (cf. RE nº 131.661/ES, Segunda Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 17/11/1995)¹⁶.

¹⁶ A propósito, em decisão monocrática proferida no exercício da Presidência do STF, o Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski, ao ensejo de apontar “***as condições deploráveis do***

FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I

É interessante observar que o postulado da **proporcionalidade como vedação da proteção insuficiente**, desenvolvido sobretudo pela doutrina e jurisprudência alemãs, já foi expressamente aplicado pelo **Plenário do Supremo Tribunal Federal** em matéria de implementação de **direitos sociais** (cf. [RE nº 778.889/PE](#), Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 01/08/2016). Na ocasião, em face do **comportamento estatal questionado por proteger de forma insuficiente direitos sociais**, a Corte Suprema preconizou a formulação das seguintes indagações:

“(i) se a proteção deficiente é adequada e/ou se a deficiência promove um fim constitucional legítimo; (ii) se é necessária, ou se havia medida mais eficiente sob o prisma do direito protegido deficientemente, que permitisse tutelar o direito a que ele se opõe na mesma medida; (iii) se é proporcional em sentido estrito a proteção deficiente porque os custos justificam os benefícios gerados” ([RE nº 778.889/PE](#), Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 01/08/2016 – grifo nosso)

DA TUTELA DE URGÊNCIA

O **alto índice de óbitos** decorrente da COVID-19 que vem acontecendo no Município de Duque de Caxias e a incapacidade dos gestores estadual e municipal para prover medidas **eficazes e transparentes para a resposta à situação de emergência**, justificam o pedido de tutela antecipada em consonância com o artigo 300, do Código de Processo Civil.

serviço de transporte coletivo municipal”, assim como “a inércia da atuação do Poder Público para solucionar os problemas gerados à população local”, asseverou a higidez da atuação judicial no sentido de “garantir o restabelecimento da adequada prestação de serviço público essencial de transporte coletivo municipal” (SL nº 805/SP, Min. Presidente Ricardo Lewandowski, julgamento em 11/11/2015).

**FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I**

Inconteste o risco de dano em decorrência da propagação do vírus em comunidade, sem a necessária capacidade de resposta por parte do Estado do Rio de Janeiro e do Município de Duque de Caxias.

Reconhece-se a dificuldade que todos os governos vêm passando para o enfrentamento da epidemia, mas, **demonstradas as falhas na gestão sanitária da crise**, há que se exigir dos gestores estadual e municipal ações de planejamento, execução e transparência, em relação às medidas necessárias.

Ao se analisar os fatos descritos acima, fica patente perceber a presença dos pressupostos para o deferimento da tutela de urgência pretendida, quais sejam, (i) a fumaça do bom direito (“*fumus boni iuris*”); e (ii) o perigo da demora (“*periculum in mora*”).

O ***fumus boni iuris*** se faz presente, considerando: 1) a falta de adesão de boa parte dos munícipes às medidas de distanciamento social; 4) o déficit de leitos para acompanhar a evolução da epidemia (pressão hospitalar); 5) o descumprimento do cronograma de implantação de novos leitos; e 6) a alta taxa de letalidade entre os pacientes infectados.

Já o ***periculum in mora*** decorre do risco elevado de propagação da doença no Município de Duque de Caxias, considerando a **falta de distanciamento social efetivo** e o **risco de colapso no sistema de saúde** dele decorrente. Considerando o descumprimento do cronograma previsto para implantação de novos leitos, este risco é ainda maior. A falta de acesso ao leito tende a manter elevada a taxa de letalidade e **o número de óbitos se manterá muito alto**.

Isto posto, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro manifesta-se favoravelmente aos requerimentos de **tutela de urgência**

**FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E
MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA I**

formulados pela Defensoria Pública, a fim de que V.Exa determine, mediante o uso de todos os meios necessários permitidos em lei:

1 – que o **MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS** promova por meio dos canais já existentes, inclusive redes sociais em perfis institucionais, campanhas de esclarecimentos à população e conscientização sobre as medidas restritivas em vigor, bem como sobre os riscos decorrentes da não adesão ao isolamento social, alertando para os índices de contaminação preditos pela ciência e, ainda, promovendo outras medidas preventivas que entenderem cabíveis;

2 - que o **MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS**, por meio de seus agentes de fiscalização, cumpra obrigação de fazer no sentido de efetivamente fiscalizar o cumprimento do Decreto nº 7.559/20, ou outro decreto que venha normatizar no mesmo sentido, coibindo todo e qualquer tipo de conduta que o viole, identificando e autuando administrativa e civilmente os responsáveis, bem como encaminhando-os à autoridade policial competente para adoção das medidas necessárias.

Sem prejuízo, com o deferimento da tutela de urgência, é importante que seja oficiado ao **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por meio de sua Polícia Militar, conforme requerido pela Defensoria Pública, para que coiba todo e qualquer tipo de aglomeração de pessoas, que possa vir a violar as normas estaduais e municipais citadas na presente, ou outras normas que os suceda no mesmo sentido, bem como adotar as medidas necessárias para a sua eventual responsabilização.

Duque de Caxias, 27 de abril de 2020.

CARLA CARRUBBA
Promotora de Justiça
Titular da 2ª PJTC Saúde Metro I