

Ref.: Procedimento Administrativo nº 004/20
Protocolo MPRJ nº 2020.00202657

RECOMENDAÇÃO nº 019/20

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por meio da 3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DO NÚCLEO CAMPOS DOS GOYTACAZES, no exercício das atribuições legais conferidas pelos artigos 34, IX, da Lei Complementar nº 106, de 02 de janeiro de 2003, 27, IV, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 e artigos 51 a 61 da Resolução GPGJ nº 2.227/2018 e pela Resolução n.º 164/2017 do CNMP, vem expedir pela presente

RECOMENDAÇÃO

dirigida aos MUNICÍPIOS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, SÃO FIDÉLIS, SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA e SÃO JOÃO DA BARRA, na pessoa de seus EXCELENTÍSSIMO(A)(S) SENHOR(A)(S/ES) PREFEITO(A)(S) RAFAEL DINIZ; AMARILDO HENRIQUE ALCÂNTARA; FRANCIMARA AZEREDO DA SILVA BARBOSA LEMOS; CARLA MARIA MACHADO DOS SANTOS, pelos fatos e na forma a seguir expostos.

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sendo esta sua missão constitucional, conforme dispõe o artigo 127, da CRFB de 1988;

CONSIDERANDO que, dentre as funções institucionais do Ministério Público, está a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, nos termos do artigo 129, II, da CRFB de 1988;

CONSIDERANDO que a Resolução GPGJ nº 2.332 de 2020 dispôs sobre a *“Criação, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, do Gabinete de Enfrentamento de Crise (GABMPRJ/COVID-19), destinado a coordenar medidas administrativas e finalísticas em resposta às demandas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19”*, bem como que a Resolução GPGJ nº 2.355 de 2020 instituiu esta Força Tarefa;

CONSIDERANDO que a FTCOVID-19/MP pauta sua atuação no controle da legalidade dos atos administrativos e na busca da *accountability*, a fim de obter informações da Administração Pública para fins de viabilizar uma intervenção ministerial precoce, que possibilita não só a responsabilização dos gestores, mas sobretudo garante a fiscalização do MPRJ em tempo real, fomentando no poder público uma atuação responsável, proba e eficiente no combate à pandemia;

CONSIDERANDO que a Organização Mundial de Saúde expediu recomendações quanto ao COVID – 19, entre as quais estão destacadas a declaração de pandemia e a necessidade de adoção de medidas essenciais relativas à prevenção;

CONSIDERANDO que a edição da Portaria nº 188, de 03/02/2020, do Ministério da Saúde, dispõe sobre a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV);

CONSIDERANDO que o Estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº 46.973, publicado em 17/03/2020, no Diário Oficial do Estado, decretou estado de emergência devido à pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e recomendou uma série de medidas que vedam aglomeração de pessoas, tudo com intuito de evitar a contaminação em larga escala da população pelo vírus;

CONSIDERANDO que as medidas restritivas contidas no Decreto nº 47.052, de 29 de abril de 2020, atualizam, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o modo de enfrentamento da propagação da COVID-19, decorrente do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e responsável pela SÍNDROME RESPIRATÓRIA AGUDA GRAVE 2, e as novas restrições que elenca em seu texto;

CONSIDERANDO que, ao longo dos dias, Municípios do Estado do RJ e o próprio Governo Estadual estão adotando outras medidas restritivas, tudo com fundamento no poder polícia, que autoriza a restrição do direito de propriedade e liberdade individuais, em prol da preservação de direitos fundamentais de toda a comunidade, sobretudo a saúde e a vida;

CONSIDERANDO que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, na forma dos artigos 196 e 197, da CRFB de 1988;

CONSIDERANDO que o poder de legislar sobre saúde pública é competência concorrente entre União, Estados e Municípios, na forma do artigo 23, II, da CRFB de 1988, como decidido em 15/04/2020 pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341 do Distrito Federal¹;

¹ SAÚDE – CRISE – CORONAVÍRUS – MEDIDA PROVISÓRIA – PROVIDÊNCIAS – LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que couber, desde que haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). As regras de repartição de competências administrativas e legislativas deverão ser respeitadas na interpretação e aplicação da Lei 13.979/20, do Decreto Legislativo 6/20 e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020, observando-se, de “maneira explícita”, como bem ressaltado pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO, ao conceder medida acauteladora na ADI 6341, “no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente”. Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID19 mortality and healthcare demand, vários autores). Presentes, portanto, a plausibilidade inequívoca de eventual conflito federativo e os evidentes riscos sociais e à saúde pública com perigo de lesão irreparável, CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR na arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, **RECONHECENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras;** INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIÊNCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da

CONSIDERANDO que na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 672, que tramita no Egrégio Supremo Tribunal Federal, o Ministro Alexandre de Moraes reconheceu a competência concorrente dos governos estaduais e distrital e suplementar **dos governos municipais**, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, **para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como**, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à **circulação de pessoas, entre outras**, conforme se vê da decisão abaixo colacionada:

“Por outro lado, em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, “para que seja determinado o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração”. A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação

COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. Obviamente, a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente”.

federal e a estadual no GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. Obviamente, a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente”.

CONSIDERANDO que, no exercício da atribuição ministerial constitucionalmente prevista, foi instaurado o presente Procedimento Administrativo, com o objetivo de apurar as ações de combate ao COVID-19 pelos municípios de Campos dos Goytacazes, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra;

CONSIDERANDO que, conforme ressaltado pelo Ofício Circular nº 02/2020, de 07 de abril de 2020, elaborado pelo Centro de Apoio às Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná², os aspectos relacionados à mobilidade urbana e à segurança viária devem ser observados **para fins de garantia da legalidade da implantação das barreiras e de garantia do acesso universal à cidade**, segundo o princípio constitucional do direito social ao transporte público, nos termos do artigo 6º, da CRFB de 1988³, e os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei Federal nº 12.587/2012;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal, em seu artigo 144, §10, I⁴, institui, ainda, a mobilidade urbana eficaz como um dos componentes da segurança viária, a ser observada e garantida por todos os entes federativos nas vias públicas de sua circunscrição;

CONSIDERANDO que o artigo 5º da Política Nacional de Mobilidade Urbana⁵, Lei Federal nº 12.587 de 2012, estabelece tais direitos e

² Disponível em http://www.saude.mppr.mp.br/arquivos/File/Corona/FAQ/meio_ambiente/barreiras_sanitarias.pdf

³ Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁴ Art. 144, § 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e I - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

⁵ Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios: (...) VII - justa distribuição

dispõe acerca dos instrumentos para a sua efetividade, definindo princípios que devem ser atendidos pelos entes federativos no bojo de suas políticas e medidas administrativas afetas à mobilidade urbana e conferindo-lhes o poder de restringir e controlar a circulação em vias públicas, conforme o artigo 23 ⁶;

CONSIDERANDO que, segundo o artigo 95 do Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei Federal nº 9.503/1997⁷, o ente federativo apenas é autorizado a empreender tal controle nas vias terrestres que estão sob sua circunscrição, sendo necessário, portanto, a avaliação da circunscrição para que o Município se encontre apto para adotar medidas de fiscalização, nos termos do artigo 21⁸;

CONSIDERANDO que, embora as referidas restrições possam ser instituídas por decreto municipal assinado pelo Chefe do Poder Executivo local, tendo em vista, ainda, a possibilidade de operacionalização de medida de controle da pandemia, consoante art. 3º, inciso VI, alínea b, da Lei Federal 13.979/2020⁹, são necessários esclarecimentos pormenorizados sobre como estão sendo efetivadas tais barreiras, se exclusivamente sanitárias ou também físicas, além da comprovação fática de que não há impedimento ou inviabilização de transporte de insumos alimentares e médicos e de enfermos;

dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

⁶ Art. 23. Os entes federativos poderão utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, os seguintes: I - restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;

⁷ Art. 95. Nenhuma obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres, ou colocar em risco sua segurança, será iniciada sem permissão prévia do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via. § 1º. A obrigação de sinalizar é do responsável pela execução ou manutenção da obra ou do evento. § 2º. Salvo em casos de emergência, a autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via avisará a comunidade, por intermédio dos meios de comunicação social, com quarenta e oito horas de antecedência, de qualquer interdição da via, indicando-se os caminhos alternativos a serem utilizados.

⁸ Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: (...) IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;

⁹ Art. 3º. Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (...) VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: a) entrada e saída do País; e b) locomoção interestadual e intermunicipal;

CONSIDERANDO que a implantação das barreiras, assim como o levantamento de quaisquer medidas decorrentes da quarentena, deve vir acompanhada das necessárias “evidências científicas” e “análises sobre as informações estratégicas em saúde”, exigidas pelo art. 3º, parágrafo 1º, da Lei nº 13.979/2020¹⁰, uma vez que os elementos de motivação e justificação do ato administrativo devem acompanhar, inclusive, as restrições da Administração;

CONSIDERANDO que a implantação das barreiras deve considerar “(i) o prévio planejamento das medidas adotadas, (ii) a divulgação acerca das barreiras à população afetada, (iii) a implantação de sinalização viária, indicando caminhos alternativos ou direções a serem seguidas pelos usuários das vias terrestres, e (iv) a existência de agentes municipais capacitados e os equipamentos técnicos adequados para a execução de medidas de controle pelo município”¹¹, medidas que, conforme o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), integram a engenharia de tráfego, a qual possui como objetivos básicos a garantia de fluidez, mobilidade, segurança, acessibilidade e qualidade de vida;

CONSIDERANDO que a Resolução nº 164/2017, do CNMP disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro, estabelecendo que: “Art. 9º *O órgão do Ministério Público poderá requisitar ao destinatário a adequada e imediata divulgação da recomendação expedida, incluindo sua afixação em local de fácil acesso ao público, se necessária à efetividade da recomendação. Art. 10. O órgão do Ministério Público poderá requisitar, em prazo razoável, resposta por escrito sobre o atendimento ou não da recomendação, bem como instar os destinatários a respondê-la de modo fundamentado*”.

RECOMENDAR aos MUNICÍPIOS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, SÃO FIDÉLIS, SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA e SÃO JOÃO DA BARRA, na pessoa dos(as) **EXCELENTÍSSIMO(A)(S) SENHOR(A)(S/ES) PREFEITO(A)(S) RAFAEL DINIZ; AMARILDO**

¹⁰ Art. 3º, § 1º. As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

¹¹ Informações extraídas do Ofício Circular nº 02/2020, de 07 de abril de 2020, elaborado pelo Centro de Apoio às Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná, disponível em http://www.saude.mppr.mp.br/arquivos/File/Corona/FAQ/meio_ambiente/barreiras_sanitarias.pdf

HENRIQUE ALCÂNTARA; FRANCIMARA AZEREDO DA SILVA BARBOSA LEMOS; CARLA MARIA MACHADO DOS SANTOS, que, nos termos do artigo 3º, § 1º, da Lei nº 13.979/2020:

1) comprovem, efetivamente, inclusive por meio de relatório técnico com registro fotográfico:

(i) a adequada motivação, com embasamento técnico com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde a justificar a adoção da barreira sanitária como medida para a redução dos impactos à mobilidade urbana em razão de um cenário de restrição de circulação;

(ii) o prévio planejamento para a colocação das barreiras;

(iii) a divulgação das mesmas à população afetada;

(iv) a implantação de sinalização viária, indicando rotas alternativas ou direções a serem seguidas pelos usuários das vias terrestres;

(v) a existência de agentes municipais capacitados (com uniforme especial que caracteriza o agente de trânsito e veículos devidamente identificados com a sigla do órgão ou entidade municipal de trânsito) e equipamentos técnicos adequados (sistema de rádio comunicação, dispositivos auxiliares à sinalização de trânsito e equipamento para sinalização de emergência), tudo conforme as diretrizes do DENATRAN;

2) preste esclarecimentos pormenorizados acerca de como estão sendo efetivadas tais barreiras, se exclusivamente sanitárias ou também físicas, comprovando, efetivamente, a inexistência de impedimento ou inviabilização de transporte de alimentos, enfermos e insumos médicos;

3) discrimine os critérios para a definição da circunscrição das barreiras, com as informações recebidas pelos órgãos rodoviários competentes;

4) comprove se existe recomendação técnica e

fundamentada da Vigilância Sanitária (Nacional, Estadual ou Municipal) para a restrição excepcional e temporária, de locomoção intermunicipal (por rodovias) ou intramunicipal (por vias locais);

5) caso não se trate de barreira meramente física e sim sanitária, informar e comprovar quais medidas de controle epidemiológico estão sendo adotadas, devendo providenciar, no mínimo, a verificação de temperatura com termômetro sem contato com quem entre na cidade e o questionamento dessas pessoas sobre eventual contato com casos suspeitos, informando e comprovando se estão sendo adotadas medidas que impliquem na investigação ativa de eventuais estados de saúde que apontem para quadro suspeito de infecção pelo COVID-19, bem como se está se procedendo ao encaminhamento à rede de saúde dos eventuais casos suspeitos, se for o caso, dentro dos protocolos estabelecidos para o acompanhamento da situação clínica do paciente;

6) seja disponibilizada aos servidores que trabalham na fiscalização das barreiras os EPI's necessários, como a utilização de álcool gel a 70% e a utilização de máscaras;

7) os servidores que trabalham na fiscalização das barreiras promovam a orientação da população quanto aos temas relacionados ao novo Coronavírus e à investigação epidemiológica e a equipe seja composta multiprofissionalmente por servidores de diversas áreas como a Vigilância Epidemiológica, a Guarda Municipal e a Vigilância Sanitária Municipal.

Ressalta-se que o não atendimento à presente recomendação formal do Ministério Público ensejará a propositura de ação civil pública, além de outras medidas judiciais e extrajudiciais com o objetivo de alcançar os objetivos pretendidos no presente instrumento, sendo certo que a presente recomendação não esgota sua atuação sobre o tema.

Fixa-se o prazo de **05 (cinco) dias para resposta**, solicitando que, em tal prazo, seja informado e comprovado ao MPRJ **se a presente recomendação está sendo e será cumprida**, item a item, sob pena de ajuizamento de ação civil pública, na forma do artigo 10, da Resolução nº 164/2017, do CNMP.

Finalmente, solicita-se ao destinatário a adequada e

imediate divulgação da recomendação expedida, incluindo sua afixação em local de fácil acesso ao público, que atualmente é o sítio eletrônico dos Municípios, com base no artigo 10, da Resolução nº 164 de 2017, do CNMP.

Campos dos Goytacazes, 08 de maio de 2020.

MARISTELA NAURATH
Promotora de Justiça
Matrícula 4013