

Ref.: PA nº 06/2020 (MPRJ 2020.00241030)

RECOMENDACÃO nº 45/2020

INTRODUÇÃO

Cuida-se de Recomendação expedida por esta 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva ao Município de Macaé, com o escopo de apresentar ao Executivo Municipal de Rio das Ostras parâmetros e diretrizes mínimas a serem respeitadas em caso de **adoção de medidas tendentes à flexibilização do isolamento social em seu território se – e somente se – as informações epidemiológicas existentes se adequarem aos critérios científicos fixados pelos órgãos técnicos.**

Como se sabe, o Supremo Tribunal Federal referendou em Plenário a medida cautelar deferida parcialmente pelo Min. Marco Aurélio no bojo da ADI 6341, para fins de se reconhecer a competência concorrente dos Estados e Municípios para legislar sobre saúde pública e, conseqüentemente, sobre as medidas de isolamento e quarentena previstas no art. 3º, incisos I e II, da Lei 13.979/20¹.

Com efeito, a coexistência de normas federais, estaduais e municipais sobre o mesmo tema pode – como vem ocorrendo – gerar conflitos normativos que devem ser resolvidos, segundo o Pretório Excelso, com esteio na interação do texto normativo com a realidade; isto é, com um olhar pragmático de proteção e tutela do direito à saúde da população, **sempre com fundamento científico.**

¹ <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ

Observa-se, ainda, que a **Corte Suprema vem dando proeminência às decisões tomadas pelos Governos Estaduais** em detrimento das escolhas federais e municipais², o que demanda uma observância dos preceitos mínimos adotados por aqueles entes federativos pelas Municipalidades quando da formulação de suas respectivas políticas públicas de saúde.

Dito isso, o Decreto Estadual nº 47.102, de 01 de junho de 2020, manteve as rígidas medidas de isolamento social até o próximo dia 05 de junho de 2020 e, ainda, recomendou que os Prefeitos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro (art. 4º, §3º), em seus respectivos municípios, avaliassem a necessidade de correspondência preventiva e realística das medidas estaduais nos respectivos planos municipais, com o objetivo de combater a proliferação do coronavírus.

Nessa vereda, qualquer política pública de relaxamento das medidas de isolamento deve ser pensada, ***a priori***, para ter início apenas a partir do dia 8 de junho de 2020, quando se terá um melhor panorama da situação do Estado do Rio de Janeiro.

Para tanto, a Secretaria Estadual de Saúde (SES-RJ) apresentou nas últimas semanas diversas Notas Técnicas³ que trazem parâmetros científicos e objetivos para que os seus Municípios comecem a elaborar os “**planos de saída**” do forte isolamento social outrora imposto como único meio eficaz para controle do *spread* epidemiológico do novo Coronavírus.

² Rcl 40472 / PR – PARANÁ. RECLAMAÇÃO. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 08/04/2020 e Rcl 39871 MC / DF - DISTRITO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO. Julgamento: 06/04/2020.

³ Anexas à presente.

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ

Outrossim, a Organização Mundial de Saúde (OMS) baseando-se em dados estritamente científicos, já recomendou que só haja flexibilização no isolamento social da população nos casos em que respeitados seis pilares⁴:

- (i) A transmissão do vírus deve estar controlada;
- (ii) O sistema nacional de saúde deve ter a capacidade de detectar, testar, isolar e tratar cada caso, e acompanhar a rede de contágios;
- (iii) O risco de surto deve ser minimizado, em especial em ambientes como instalações de saúde e asilos;
- (iv) Medidas preventivas devem ser implementadas em locais de trabalho, escolas e outros locais onde a circulação de pessoas seja essencial;
- (v) O risco de “importação” do vírus deve estar sob controle; e
- (vi) A sociedade deve estar plenamente educada, engajada e empoderada para aderir às novas normas de convívio social.

À luz da realidade do Município de Rio das Ostras, destinatário da presente Recomendação, verifica-se que, **a depender da estratégia da política pública adotada**, com espeque nos corretos dados epidemiológicos, é possível cumprir as diretrizes para a reabertura gradual do comércio de acordo com um **“plano de saída” minuciosamente** elaborado.

Entretanto, para ser possível a análise fidedigna da situação em tempo real, é imprescindível que a Municipalidade de Rio das Ostras mantenha os dados atualizados, divulgando-os para a população de forma ostensiva (cfr. Recomendação nº 43/2020), e

⁴ Orientações da OMS divulgadas no documento “ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA FRENTE A LA COVID-19” (págs. 10 e 11), de abril de 2020, constante em trabalho da FIESP.

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ

encaminhando-os aos órgãos de controle, notadamente o Ministério Público, que acompanhará de perto o desenvolvimento de tais planos.

Pois bem.

Visando à cooperação ministerial com tal desiderato, encaminham-se anexos à presente manifestação os documentos técnicos que podem estribar a decisão do gestor público municipal (sem prejuízo de outros estudos transversais e multidisciplinares) no sentido de elaboração de um plano de saída do isolamento, com a reabertura gradual do comércio não essencial.

DA RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ultrapassado o breve e necessário introito, passa-se a, efetivamente, **RECOMENDAR**, com fulcro no art. 129, inciso III, da CRFB, art. 34, inciso IX, da LC Estadual nº 106/03, e art. 51 e seguintes da Resolução GPGJ nº 2.227/18, ao Município de Rio das Ostras, por meio da Prefeitura Municipal e de sua Secretaria Municipal de Saúde e demais órgãos correlatos, **que, caso os dados epidemiológicos assim permitam, e havendo decisão do Executivo Municipal no sentido de flexibilização das medidas de isolamento social, seja observado o seguinte:**

- a) **SEJA ELABORADO UM DOCUMENTO FORMAL, PORMENORIZADO E OBJETIVO (“PLANO DE SAÍDA”)**, por meio do qual ficará estabelecido, **no mínimo**, os parâmetros estatístico-epidemiológicos a serem observados para o relaxamento ou recrudescimento das medidas de isolamento social

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ

(dentre eles, a adoção do **SISTEMA DE BANDEIRAS**⁵), o **(i)** cronograma de reabertura do comércio não essencial e de retorno das atividades ordinárias do Município, **(ii)** as regras e os parâmetros objetivos para que seja possível a reabertura do comércio em segurança (ex: “máximo de x pessoas por metro quadrado do estabelecimento” ou “apenas um cliente por vez”, etc.), **(iii)** as medidas de prevenção a serem adotadas em cada etapa do plano, os órgãos responsáveis pela fiscalização destas medidas, as sanções aos infratores, a existência ou não de barreiras sanitárias (e, em caso de positivo, como se dará o funcionamento destas⁶), **(iv)** os meios de divulgação ostensiva à população acerca das regras de cada etapa do plano e os grupos aos quais será dada prioridade na testagem, acompanhado da justificativa técnica para tanto;

- b) **SEJA CRIADO E RIGOROSAMENTE RESPEITADO O SISTEMA DE BANDEIRAS**, conforme documento elaborado pela SES-RJ. Para análise da possibilidade ou não de reabertura do comércio não essencial e para tomada de decisões sobre a retomada das atividades econômicas, deve ser rigorosamente observado tal sistema, **segundo o qual apenas na “bandeira amarela” é possível a flexibilização**;
- c) **EM HIPÓTESE ALGUMA, ANTES DA ESTABILIZAÇÃO DO CENÁRIO DE BANDEIRO “VERDE”, DEVE HAVER A PERMISSÃO DE ABERTURA DE LOCAIS E ATIVIDADES CONHECIDOS COMO SUPER SPREADERS⁷**, isto é, aquelas atividades e locais com altíssimo risco de propagação da doença e que, por

⁵ Conforme item “b” abaixo.

⁶ Seguindo os parâmetros do item “l” abaixo.

⁷ NOTA TÉCNICA - núcleo de informação e pesquisa - setores econômicos - 13.04, em anexo.

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ

sua natureza, atraíam ou gerem aglomerações, como, por exemplo, cinemas, teatros, shows, casas de festa, cultos religiosos, eventos públicos, academias e afins⁸;

- d) A flexibilização deve ocorrer de forma gradual, controlada, se utilizando preferencialmente de **PERÍODOS DE DUAS SEMANAS** (tempo de incubação do vírus);
- e) Haja comprovação documental da existência de exames suficientes para uma **TESTAGEM MACIÇA E CONTÍNUA DA POPULAÇÃO**, visando à manutenção do controle dos dados epidemiológicos;
- f) **SEJA INTENSIFICADA A FISCALIZAÇÃO EM TODOS OS LOCAIS DE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS**, a fim de garantir que as medidas de higienização dos equipamentos urbanos e comércios estejam sendo cumpridas, assim como aquelas de prevenção de propagação do coronavírus;
- g) **SEJAM CRIADOS PARÂMETROS OBJETIVOS**, sempre respeitando o **SISTEMA DE BANDEIRAS da SES-RJ**, para que a evolução da flexibilização comece no distanciamento social seletivo (DSS) avançado, perpasse pelo intermediário e termine no básico, segundo as definições existentes no

⁸ Especificamente quanto à MP 966/20, que incluiu **salões de beleza e academias** como atividades “essenciais” no Decreto Federal que regulamenta a Lei 13.979/20, é de se notar que tais ramos de atividade não podem ser assim consideradas, por duas razões que torna tal ato normativo inconstitucional: formalmente, porque não é norma geral, principiológica e de aplicação uniforme, como devem ser as normas federais em sede de competência concorrente; e, materialmente, por violar o princípio da proporcionalidade na vertente da proibição da proteção deficiente. Há, inclusive, duas ADIs propostas contra tal inclusão que devem ser em breve apreciadas pelo Supremo (uma proposta pela REDE e outra pelo CIDADANIA).

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ

Boletim Epidemiológico nº 11 do Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública do Ministério da Saúde⁹;

- h) **SEJA IMEDIATAMENTE DETERMINADA A REVERSÃO OU RECRUDESCIMENTO DAS MEDIDAS DE ISOLAMENTO SOCIAL**, no sentido inverso ao exposto no item acima, na hipótese de piora do cenário epidemiológico, conforme parâmetros estabelecidos no Sistema de Bandeiras do *Pacto Social pela Saúde e pela Economia*;
- i) Seja dada **PROTEÇÃO PRIORITÁRIA DA POPULAÇÃO VULNERÁVEL**, levando em consideração a sua situação para o recrudescimento ou levantamento das medidas de isolamento;
- j) Seja determinado que, em qualquer nível de flexibilização, **O USO DE MÁSCARAS PELA POPULAÇÃO DEVE SER OBRIGATÓRIO E CONTÍNUO**, além de se exigir uma conscientização e engajamento ostensivo dos cidadãos para que se permaneça evitando aglomerações de pessoas;
- k) No caso de manutenção/extensão das **BARREIRAS SANITÁRIAS** à entrada e à circulação no Município, deve haver, necessariamente: (i) prévio planejamento de colocação estratégica das barreiras com base em 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); (ii) divulgação ostensiva à população afetada; (iii) implementação de sinalização viária indicando rotas alternativas ou direções a serem

⁹ <https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/18/2020-04-17---BE11---Boletim-do-COE-21h.pdf>

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ

seguidas pelos usuários; (iv) existência de agentes municipais capacitados e devidamente uniformizados, e de equipamentos técnicos adequados (sistema de rádio comunicação, sinalização e emergência), conforme as diretrizes do DENATRAN; (v) equipamentos que permitam a verificação de temperatura com termômetro sem contato com o usuário, bem como a realização de questionamentos das pessoas, baseado em formulário pré-elaborado pela autoridade de saúde ou sanitária, sobre eventual contato com casos suspeitos, dentre outros que justifiquem, objetiva e tecnicamente, a proibição de entrada ou circulação; e (vi) fornecimento de EPI's para os agentes públicos encarregados da fiscalização;

- 1) Para fins de acompanhamento e fiscalização do Ministério Público, **SEJA ENVIADO A ESTE ÓRGÃO DE EXECUÇÃO MINISTERIAL, TODAS AS SEGUNDAS, QUARTAS E SEXTAS-FEIRAS, RELATÓRIOS ATUALIZADOS** contendo, necessariamente: (i) o número de casos confirmados, em análise e descartados pelo LACEN-RJ; (ii) o número de leitos clínicos e de UTI ocupados nos hospitais localizados em seu território; e, (iii) especificando o órgão responsável, as ações de fiscalização realizadas, os autos de infração lavrados e/ou as multas e as prisões efetuadas em razão do descumprimento das medidas de isolamento desde o envio do último relatório.

DA CONCLUSÃO

Ao fim e ao cabo, assinala-se o **prazo de 5 (cinco) dias** do seu recebimento, para que o Município de Rio das Ostras, na pessoa de seu representante legal, se manifeste acerca do acatamento (total ou parcial) da presente Recomendação, comprovando-se

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ

documentalmente, caso haja decisão pela flexibilização, que a Municipalidade de Rio das Ostras possui condições de observar os parâmetros aqui elencados.

Cabe enfatizar que as Recomendações expedidas pelo Ministério Público possuem por finalidade a “*melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como aos demais interesses, direitos e bens cuja defesa lhe caiba promover*” (art. 15, da Resolução n. 23/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público).

Dê-se ciência à Câmara Municipal de Rio das Ostras e ao Conselho Municipal de Saúde de Rio das Ostras, com o envio de cópias da presente Recomendação.

Macaé, 04 de junho de 2020.

Bruno de Sá Barcelos Cavaco
Promotor de Justiça

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO MACAÉ

À Secretaria:

- 1) Registre-se em livro próprio;

- 2) Junte-se aos autos do respectivo procedimento administrativo instaurado para fins de acompanhamento e fiscalização do plano de contingência municipal para enfrentamento da pandemia do COVID-19;

- 3) Publique-se e, após, **remeta-se com urgência, por meio eletrônico, a presente Recomendação aos destinatários acima nominados;**

- 4) Remeta-se a presente Recomendação aos Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania (Cao Cidadania) e da Saúde (Cao Saúde), preferencialmente em arquivo eletrônico.

Macaé, 04 de junho de 2020.

Bruno de Sá Barcelos Cavaco
Promotor de Justiça