

**RECOMENDAÇÃO Nº 26/2020****PA nº 2020.00304256****IC nº 2016.00186495****PGEA Nº 03/2020**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por meio da **FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ (FTCOVID-19/MPRJ)**, do **GAESP – Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública**, **GAEMA – Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente e da 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL**, no exercício das atribuições legais conferidas pelos artigos 34, inciso IX, da Lei Complementar nº 106, de 02 de janeiro de 2003, 27, inciso IV, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 e artigos 51 a 61 da Resolução GPGJ n. 2.227/2018 e pela Resolução n.º 164/2017 do CNMP, vem expedir pela presente

**RECOMENDAÇÃO**

dirigida ao **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, na pessoa do **Sr. WILSON WITZEL, EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pelos fatos e na forma a seguir expostos.

**CONSIDERANDO** que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição da República e nas leis, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, inclusive o inquérito civil e a ação civil pública (art. 129, incisos II e III da CRFB);

**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 é atribuição do Ministério Público adotar as providências necessárias a garantir a observância das normas sanitárias, ambientais e, ainda, à observância à dignidade da pessoa e o direito à morte digna;

**CONSIDERANDO** que a Nota Técnica Conjunta nº 01/2020 – CES/CNMP/1ªCCR, de 26 de fevereiro de 2020, referente à atuação dos membros do Ministério Público brasileiro em relação ao Coronavírus (Covid-19), orienta as unidades e ramos do Ministério Público a atuarem de forma coordenada e incentiva o acompanhamento sistemático dos Planos para a resposta eficiente no combate aos riscos de epidemia em território nacional;

**CONSIDERANDO** que, em 30/01/2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) emitiu Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional em decorrência infecção humana pelo novo Coronavírus (SARS-CoV-2), agente biológico causador da COVID-19, atualizada para Declaração de Pandemia em 11/03/2020, sendo fato notório a crise sanitária vivenciada mundialmente;

**CONSIDERANDO** a declaração do Ministério da Saúde da Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus (COVID-19), por meio da Portaria MS nº 188, e conforme Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011;

**CONSIDERANDO** que foi editada a Lei nº 13.979, em 06 de fevereiro de 2020, com vigência restrita ao período de decretação de estado de emergência de saúde pública de importância internacional pela OMS, prevendo uma série de mecanismos de atuação para as autoridades em vigilância da saúde, tais como isolamentos, quarentenas, requisições de bens e serviços, hipóteses de dispensa de licitações, entre outras;

**CONSIDERANDO** que a Portaria nº 454, de 20 de março de 2020 do Ministério da Saúde declarou, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do Coronavírus (covid-19);

**CONSIDERANDO** que, em “deliberação estratégica”, o Estado do Rio de Janeiro, em 01 de abril de 2020, por meio da Deliberação CIB/COSEMENS nº 71/2020, elevou para o Nível 3 de Ativação da Contingência (Contingência Máxima) o “Plano de Resposta de Emergência ao Coronavírus no Estado do Rio de Janeiro”, “quando as ações/atividades orientadas para serem realizadas no nível II de ativação forem insuficientes como medidas de controle e para a organização da rede de atenção na resposta” e a “Rede de atendimento definida incapaz de atender à demanda”;

**CONSIDERANDO** que está em vigor o Decreto Estadual nº 46.973/2020, que reconhece a situação de emergência na saúde pública do Estado do Rio de Janeiro em razão do contágio e adota medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo Coronavírus;

**CONSIDERANDO** que foram notificados 15.741 casos e 1.503 óbitos no Estado do Rio de Janeiro, sendo a taxa de incidência igual a 912 e a de mortalidade 82, conforme dados disponibilizados no Painel do Coronavírus do Ministério da Saúde <sup>1</sup>;

**CONSIDERANDO** que mesmo Municípios como o Rio de Janeiro, que concentra o maior número de leitos Covid-19 do Estado, estão com sua capacidade instalada esgotada, com ampla fila de espera,

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://covid.saude.gov.br/>, acessado em 09 de maio de 2020 e com dados atualizados até as 19 horas do dia 08 de maio de 2020.

o que acarreta um número elevado de óbitos, inclusive em residências e unidades de acolhimento destinada à população vulnerável;

**CONSIDERANDO** que as Secretarias Municipais de Saúde e a Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro, diante da Pandemia de COVID-19, devem estar preparadas para fazer frente a uma nova realidade que produzirá uma grande pressão a toda estrutura dos serviços de saúde, assistência e cemiteriais localizados no Estado, públicos e privados, e que para isso é obrigatório que os entes públicos se organizem em todos os seus níveis, com um planejamento capaz de ao menos minimizar os impactos da doença, **INCLUSIVE NA GESTÃO DOS ÓBITOS;**

**CONSIDERANDO** que o primeiro Decreto Estadual que reconheceu a situação de emergência em saúde pública decorrente do COVID-19 foi publicado em 16 de março de 2020 (Decreto Estadual nº 46973/2020), já houve tempo hábil para o planejamento com a descrição das medidas concretas envolvendo a vigilância em saúde, a gestão e organização do sistema assistencial e cemiterial, bem como as ações de capacitação, informação e comunicação necessárias ao enfrentamento da pandemia Covid-19;

**CONSIDERANDO** que o planejamento é atividade típica da gestão pública, ínsita a qualquer processo de tomada de decisão e anterior a correspondente implantação de política pública, em especial quando prioridades deverão ser feitas em razão da escassez dos recursos financeiros, humanos, de insumos e também de tempo, já que a questão é emergencial e que, portanto, a ausência injustificada de planejamento pode dar ensejo, em tese, à responsabilização do gestor por improbidade por omissão em razão da inobservância dos deveres de legalidade e lealdade às instituições e, notadamente, por retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (Lei 8.429/93, artigo 11, caput e inciso II);

**CONSIDERANDO** ter sido instaurado no âmbito da FTCOVID-19/MPRJ o PGEA 03/2020 ([portaria](#)) para coleta de informações e visando ao mapeamento acerca da existência de procedimentos que tramitam no âmbito do MPRJ relacionados às medidas adotadas pelos

gestores em âmbito estadual para enfrentamento da questão do óbito durante a pandemia da COVID-19, englobando toda a cadeia de etapas envolvidas, com mapeamento da situação e planejamento das ações, tendo em vista a situação de emergência em saúde pública fixada pela Lei nº 13.979/20 e pela PT GM/MS nº 356 de 11/03;

**CONSIDERANDO** que a FTCOVID-19/MPRJ atua, em auxílio, nos seguintes feitos: (i) Inquérito Civil nº 2017.0455070 e a Ação Civil Pública nº 0093477-79.2017.8.19.0001, que têm por objeto compelir o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro a cumprirem suas obrigações legais de implantar o serviço de verificação de óbito - SVO, inclusive no contexto de COVID-19; (ii) MPRJ nº 2020.00304256, que tem por objeto o aumento da demanda dos cemitérios e a necessidade de expansão da capacidade de sepultamentos, como atividade que causa ou pode causar impacto ambiental negativo, com risco de dano aos recursos hídricos; (iii) Inquérito Civil nº 2016.00186495, cujo objeto versa sobre "Apurar as precariedades na estrutura da Polícia Civil, e entre elas, a ausência de rotina protocolar de identificação - datiloscópica e genética - aplicável a todos os casos de cadáveres não identificados";

**CONSIDERANDO** que a questão do óbito e seus desdobramentos em períodos de calamidade pública, inclusive durante a pandemia da COVID-19, é intersetorial, possui abrangência regional e envolve questões de extrema complexidade, com reflexos nas mais diversas áreas (direitos humanos, saúde, assistência, consumidor, registro civil, criminal e meio ambiente);

**CONSIDERANDO** que apesar da questão cemiterial ser de interesse local dos municípios, há evidente reflexo regional, sendo essencial - em especial em momentos de calamidade - que haja diretrizes, coordenação e planejamento em nível Central;

**CONSIDERANDO** que alguns documentos já norteiam parte da cadeia do óbito, tais como (a) "As orientações gerais para a gestão de pessoas falecidas no âmbito da pandemia COVID-19", emitidas pela CICV - [Comitê Internacional da Cruz Vermelha](#); (b) "Recomendação do Ministério da Saúde sobre Manejo de Corpos no contexto do novo

Coronavírus (COVID-19)", publicada em 25.03.2020 - [Manejo de corpo coronavírus](#); (c) "Nota Técnica nº 04/2020 da ANVISA" (do ponto de vista sanitário), atualizada em 08.05.2020 - [Nota Técnica GVIMS/GGTES/ANVISA Nº 04/2020](#); (d) "Portaria conjunta nº 02, de 28 abril de 2020, do CNJ e Ministério de Estado de Saúde" - [Portaria Conjunta CNJ e MS nº 02/2020](#); (e) "Portaria nº 1405, de 29/06/2006, sobre a Rede Nacional de SVO" - [Portaria MS 1405, de 29 de junho de 2006](#); (f) "Resolução SES nº 2013, de 20 de março de 2020"- [Resolução SES 2.013, de 20 de março de 2020](#); (g) Resolução SES 1640/2018 (SVO) - [Resolução SES 1640/2018](#) e Resolução SES 2024/2020 (IML) - [Resolução SES 2.024, de 01 de abril de 2020](#); (h) Resolução PCERJ 835/2018, alterada pela 860/2018; (i) Resolução CFM 1779, de 11.11.05 - [Resolução CFM 1.779/2005](#); e (j) recém editado "Decreto Estadual 47.050, de 29 de abril de 2020" - Decreto Estadual 47.050, de 29 de abril de 2020;

**CONSIDERANDO** a existência, na seara ambiental, da Resolução CONAMA nº 335/2003, norma geral que disciplina a matéria e que dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios, destacando-se, entre outras exigências ambientais e urbanísticas, que "*o nível inferior das sepulturas deverá estar a uma distância de pelo menos um metro e meio acima do mais alto nível do lençol freático, medido no fim da estação das cheias*" (art. 5º, I, com redação dada pela Resolução CONAMA nº 368/06);

**CONSIDERANDO**, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a existência da Resolução CONEMA nº 42/2012, dispondo sobre as atividades que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixando normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na Lei Complementar nº 140/2011, além de dar outras providências, da qual se depreende que, em regra, a competência para o licenciamento ambiental de cemitérios recai sobre os Municípios e, excepcionalmente, sobre o Estado do RJ, nas hipóteses de impacto supralocal e nas hipóteses de competência supletiva;

**CONSIDERANDO** a recente edição da Nota Técnica INEA nº 01/2020, que contém diretrizes e orientações quanto ao licenciamento ambiental de cemitérios em todo o Estado do Rio de Janeiro, editada ante a provável necessidade de construção de novos cemitérios e/ou ampliação daqueles já existentes de modo a absorver a demanda por inumação de corpos advinda do avanço da pandemia da COVID-19 no Estado do Rio de Janeiro;

**CONSIDERANDO** que o Decreto 47.050/2020 apenas abrange parte da “cadeia do óbito”, estando adstrito ao fluxo quanto aos pacientes não identificados que venham a óbito em unidades de saúde, não prevendo o fluxo quanto aos óbitos ocorridos em locais diversos e quanto às demais etapas da cadeia;

**CONSIDERANDO** que a normativa existente e orientações editadas não englobam todas as facetas desse problema, não havendo planejamento estadual quanto ao mapeamento do fluxo (“do óbito ao sepultamento”), criação de protocolos de atuação e precisa definição da matriz de responsabilidades dos atores envolvidos, contemplando necessariamente etapas como: (i) ETAPA DO ATESTE DO ÓBITO; (ii) ETAPA REFERENTE AO ACONDICIONAMENTO DO CORPO CASO NÃO SEJA POSSÍVEL O SEPULTAMENTO/CREMAÇÃO IMEDIATA; (iii) ETAPA DO TRANSPORTE DO CORPO; (iv) ETAPA DA IDENTIFICAÇÃO DOS CORPOS; (v) ETAPA REFERENTE AO SEPULTAMENTO OU CREMAÇÃO E REFLEXOS AMBIENTAIS; (vi) ETAPA DO REGISTRO DE ÓBITO E FORMAS DE CONTROLE;

**CONSIDERANDO** a necessidade de que **em todas essas etapas, sejam observados os standards de direitos humanos em tempos de pandemia**, preconizando a Comissão Interamericana de Direitos Humanos informa que: “Os Estados são obrigados a respeitar e garantir os direitos humanos sem qualquer discriminação. Embora alguns direitos possam ser validamente limitados com a finalidade legítima de salvaguardar a saúde, os Estados devem garantir que tais medidas cumpram o princípio da legalidade e não serem desnecessários e desproporcionais, além de garantir a supervisão da implementação eficaz

de suas obrigações”<sup>[1]</sup>, resguardados a memória, o tratamento digno e a homenagem das pessoas que morreram em decorrência da pandemia;”<sup>2</sup>

**CONSIDERANDO** a absoluta necessidade de cuidados específicos em relação aos corpos não identificados, a fim de se evitar violações ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a ocorrência de fraudes futuras;

**CONSIDERANDO** o que dispõe a portaria conjunta nº 02, de 28 de abril de 2020, do CNJ e Ministério de Estado de Saúde, que prevê, dentre outras providências, a obrigatoriedade da inserção de informações na base de dados do SINALID – Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos/CNMP;

**CONSIDERANDO** o previsto pelo Decreto estadual nº 47.050, de 29 de abril de 2020, que reconhece a existência, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, de Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos – PLID/MPRJ - com acesso e gestão local sobre o SINALID, o qual pode auxiliar na coleta das informações das pessoas não identificadas, a fim de facilitar a identificação, localização e, em caso de morte, o contato com os familiares;

**CONSIDERANDO** a necessidade de mapeamento da situação atual, com visão integrada de todas as etapas já mencionadas, para criação de fluxo e planejamento das ações em um cenário de óbitos em massa em decorrência da Pandemia, o que lamentavelmente já se avizinha;

**CONSIDERANDO** que foi realizada reunião com representantes da SES, SEAS, SEDSODH, INEA dentre outros órgãos no dia 28.04, a fim de viabilizar a discussão intersetorial sobre a questão do “fluxograma do óbito”, ocasião em que foi mencionado que os gestores iriam se reunir naquele mesmo dia para tratar do tema e apresentar PLANO DE AÇÕES;

---

<sup>2</sup> Conforme comunicado de imprensa da CIDH divulgada no dia 01 de maio de 2020, no sítio eletrônico: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/097.asp>



**CONSIDERANDO** que mesmo após transcorridos 10 (dez) dias daquela data não foi publicado nenhum decreto ou orientação abrangendo todas as etapas do óbito, embora já presente cenário de multiplicação de óbitos no Estado do Rio de Janeiro;

**CONSIDERANDO** que a Secretaria Estadual de Saúde sequer apresentou resposta ao ofício nº 55/2020, encaminhado pela FT, solicitando o mapeamento do fluxo “do óbito ao sepultamento”, com a criação de protocolos de atuação e de precisa definição da matriz de responsabilidades dos atores envolvidos, **o que mais uma vez demonstra a omissão dos Gestores** quanto ao assunto, de notória relevância para a população;

**CONSIDERANDO** que o Decreto 47.050/2020 prevê a criação de Grupos Condutor Estadual e Regionais para tratar da questão do óbito limitada à vertente do decreto, sem que se tenha notícia da efetiva criação de tais grupos até a presente data, tampouco da edição da instrução normativa prevista no referido ato;

**CONSIDERANDO que não há informações sobre a articulação de plano de emergência do Estado com o Exército do Brasil, para a hipótese de ser necessário o auxílio das forças armadas para a gestão dos óbitos**, especialmente, o traslado dos corpos no Estado do Rio de Janeiro, durante a Pandemia COVID-19;

**CONSIDERANDO que não há informações sobre a articulação do Estado com a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro a fim de evitar o subregistro dos óbitos, considerando a possibilidade excepcional de sepultamento com base tão somente na declaração de óbito**, tendo em vista o teor do Provimento CNJ nº 92, de 25 de março de 2020 e da Portaria Conjunta CNJ/MS nº 2, de 28 de abril de 2020;

**CONSIDERANDO** que, apesar de as tratativas terem se iniciado no mês de julho de 2019, até a presente data não foi firmado o TAC sobre SVO e a certificação de óbitos com o **Município do Rio de Janeiro – PGM/RJ e o Estado do Rio de Janeiro - Secretaria de Estado e Saúde – SES, com a inserção de cláusulas contendo**

**obrigações referentes ao estado de emergência ora vivenciado, em que pese a necessidade de implantação deste serviço com absoluta prioridade no cenário atual;**

**CONSIDERANDO** ser de suma importância conferir a mais ampla publicidade e transparência quanto ao planejamento da gestão do óbito e respectivo fluxo – especialmente à sociedade, principal destinatária de tais informações - com **ORIENTAÇÕES CLARAS** de como e quem deverá ser acionado em cada etapa da “cadeia do óbito”;

POR TODO O EXPOSTO, **RECOMENDA-SE** ao **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, na pessoa do **Sr. WILSON WITZEL, EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, que providencie a elaboração, se inexistente, ou a adaptação, caso necessário, de Plano de Gestão de Óbitos, contemplando o conjunto de ações e matriz de responsabilidades referentes à toda a cadeia dos óbitos, de forma a servir como diretriz para os Municípios e providenciar as respostas necessárias para questões de abrangência territorial da região metropolitana ou de todo o Estado, contemplando o expressivo aumento do número de óbitos no ERJ, o qual deverá conter, minimamente:

(i) o profissional responsável por atestar e emitir as declarações dos óbitos ocorridos seja em residências, via pública ou unidades de acolhimento/moradia de população vulnerável (APS, SAMU/CBMERJ), abarcando mortes por causas naturais e violentas, ocorridas no período noturno e em dias não úteis, bem como a capacidade de absorção da demanda atual e futura. Caso o profissional designado como responsável pela atestação do óbito no período noturno e nos dias não úteis seja o do SAMU ou do CBMERJ, será necessário especificar quantas equipes serão destacadas especificamente para tal finalidade, que deverão estar de prontidão para atender os chamados;

(ii) o órgão responsável (SAMU/CBMERJ/DEFESA CIVIL) por efetuar o transporte do corpo até o local de identificação (quando não identificado) ou ao local de acondicionamento (necrotérios de campanha/polos regionais) até o sepultamento/cremação e sua capacidade de absorção da demanda;

(iii) medidas assistenciais voltadas às famílias que não disponham de recursos para custear traslado e sepultamento de parentes vitimados pela COVID-19;

(iv) providências relativas à identificação dos corpos;

(v) identificação da capacidade cemiterial para sepultamentos e cremações nas regiões do Estado - notadamente, na região metropolitana - e eventuais arranjos intermunicipais para absorção da demanda;

(vi) como estão se dando as declarações de óbito e formas de controle do registro de óbito posterior (horário de funcionamento dos cartórios, orientações gerais sobre organização da documentação cemiterial etc);

(vii) standards de direitos humanos a serem seguidos por todos os órgãos envolvidos nessa "cadeia do óbito".

**Diante da urgência que o caso demanda (em decorrência do crescente aumento no número de óbitos), bem como em razão de diversos itens da presente recomendação já terem sido solicitados há dias pelo MPRJ ao poder público por meio de reuniões e ofícios, fixa-se o prazo de 05 (cinco) dias, a contar do recebimento, para que o destinatário se manifeste, por e-mail, sobre o acatamento da presente recomendação, remetendo o plano de ações da gestão de óbitos.**

Requisita-se, por derradeiro, que sejam informadas as medidas adotadas em atendimento à presente recomendação, no prazo indicado, nos termos do art. 27, parágrafo único, IV da Lei nº 8.625/93, ressaltando-se que a inércia em relação à apresentação do plano poderá ensejar, em tese, ajuizamento de ação civil pública e outras medidas legais e judiciais cabíveis.

Finalmente, solicita-se ao destinatário a adequada e imediata divulgação da recomendação expedida, incluindo sua afixação em local

de fácil acesso ao público, que atualmente é o sítio eletrônico do Estado do Rio de Janeiro, com base no art. 10, da Resolução nº 164 de 2017, do CNMP.

Rio de Janeiro, 09 de maio de 2020.

**TIAGO GONÇALVES VERAS GOMES**

Promotor de Justiça  
Coordenador do Núcleo Executivo FTCOVID-19/MPRJ

**CRISTIANE DE CARVALHO PEREIRA**

Promotora de Justiça  
Integrante do Núcleo Executivo FTCOVID-19/MPRJ

**MÁRCIA LUSTOSA CARREIRA**

Promotora de Justiça  
Integrante do Núcleo Executivo FTCOVID-19/MPRJ

**RENATA SCHARFSTEIN**

Promotora de Justiça  
Integrante do Núcleo Executivo FTCOVID-19/MPRJ

**JOSÉ ALEXANDRE MAXIMINO MOTA**

Promotor de Justiça  
Coordenador do GAEMA e Integrante do Núcleo Executivo  
FTCOVID-19/MPRJ

**BRAÚLIO GREGÓRIO CAMILO SILVA**

Promotor de Justiça

Membro do GAESP

**FERNANDA NICOLAU LEANDRO TERCIOTTI**

Promotora de Justiça

Membro do GAESP e designada para atuar no 1ª Promotoria de Justiça  
de Tutela Coletiva de Cidadania da Capital