

PA 07/2020 (MPRJ nº 2020.00338579)

RECOMENDAÇÃO FTCOVID-19 Nº 46/2020

INTRODUÇÃO

Trata-se de recomendação expedida por esta Promotoria de Justiça e pela **Força Tarefa e de Atuação Integrada na Fiscalização das ações Estaduais e Municipais de Enfrentamento à COVID-19 (FTCOVID)** ao município de Paracambi, com o escopo de apresentar diretrizes mínimas a serem respeitadas em caso de adoção de medidas tendentes à flexibilização do isolamento social em seus territórios se – e somente se – as informações epidemiológicas existentes se adequarem aos critérios científicos fixados por órgãos técnicos.

Como se sabe, com a declaração da situação de emergência em saúde pública de importância internacional houve uma profusão de normas federais, estaduais e municipais sobre o mesmo tema, cuja coexistência pode – como vem ocorrendo – gerar conflitos normativos que devem ser resolvidos, segundo o STF, com base 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.

Em um primeiro momento, o Supremo Tribunal Federal, ao referendar em Plenário a medida cautelar deferida parcialmente pelo Min. Marco Aurélio no bojo da ADI 6341, reconheceu a competência concorrente dos Estados e suplementar dos 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 13.979/20.

Posteriormente, houve a concessão parcial da cautelar pleiteada nos autos da ADI nº 6.343/DF, que também impugna dispositivos da Lei nº 13.979/2020, pela maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, que, além de suspender parcialmente, sem redução de texto, o disposto no artigo 3º, inciso VI, alínea “b”, e §§ 6º e 7º, inciso II, da Lei nº 13.979/2020, reforçou o entendimento acerca da competência legislativa concorrente em tema de saúde, o Tribunal também conferiu interpretação conforme aos mesmos dispositivos, sedimentando a autonomia dos entes federativos, em homenagem ao princípio

da preponderância de interesse, ao confirmar que governadores e prefeitos não precisam de autorização do Ministério da Saúde para a decretação de isolamento, quarentena e outras providências e, por fim, afirmando necessidade de recomendação técnica que fundamente as medidas restritivas adotadas pelos diversos entes¹.

Segundo esse entendimento, a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência concorrente, devendo prevalecer aquelas de âmbito regional ou local, quando o interesse em análise for predominantemente de evidência regional ou local, em observância ao princípio da predominância de interesses e de acordo com as circunstâncias do caso.

Desta feita, em consonância com a atual orientação do Supremo Tribunal Federal, desde que amparados no teor da Lei nº 13.979/2020, notadamente com respaldo em estudos e informações técnico-científicas, cabe aos Estados e aos Municípios, no âmbito da sua esfera de interesses, independentemente de autorização do Ministério da Saúde, instituir as medidas combativas ao COVID-19 que entenderem necessárias a seu contexto, prestigiando-se o princípio da preponderância do interesse, em respeito às características regionais e às circunstâncias de cada local e reconhecendo-se a relação não de hierarquia, mas de coordenação, entre os atos normativos emanados pelos entes federativos.

Nesse sentido, o Decreto Estadual nº 47.102, de 1º de junho de 2020, manteve as rígidas medidas de isolamento social até o dia 05 de junho e, ainda, recomendou que os prefeitos do Estado do Rio de Janeiro, em seus respectivos municípios, adotem medidas de igual teor, com o objetivo de combater a proliferação do Coronavírus.

Dessa forma, qualquer política pública de relaxamento das medidas de isolamento deve ser pensada, ***a priori***, para ter início apenas após o dia 5 de junho, quando

¹ "O Tribunal, por maioria, concedeu parcialmente a cautelar para i) suspender parcialmente, sem redução de texto, o disposto no art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, a fim de excluir estados e municípios da necessidade de autorização ou observância ao ente federal; e ii) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos no sentido de que as medidas neles previstas devem ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada, devendo ainda ser resguardada a locomoção dos produtos e serviços essenciais definidos por decreto da respectiva autoridade federativa, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos o Ministro Marco Aurélio (Relator), que trazia a referendo o indeferimento da medida liminar, e, em parte, os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber, que deferiam parcialmente a medida cautelar para conferir interpretação conforme ao inciso II do § 7º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso, ausente justificadamente. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 06.05.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF)."

se terá um melhor panorama da situação epidemiológica do estado, da taxa de ocupação dos leitos de UTI na rede pública, e os Planos de Retomada dos municípios estarão devidamente formulados.

Para tanto, a Secretaria Estadual de Saúde (SES-RJ) apresentou nas últimas semanas diversas Notas Técnicas² 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.

Outrossim, a OMS baseando-se em dados estritamente científicos, já recomendou que só haja flexibilização no isolamento social da população nos casos em que respeitados seis pilares³:

- (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 dos Municípios destinatários da presente Recomendação, verifica-se que, **a depender da estratégia da política pública adotada**, com base nos corretos dados epidemiológicos, é possível cumprir as diretrizes para a reabertura gradual do comércio de acordo com um Plano de Retomada minuciosamente elaborado.

² Anexas à presente.

³ 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.

Entretanto, para ser possível a análise fidedigna da situação em tempo real, é imprescindível que as municipalidades mantenham os dados atualizados, divulgando-os para a população de forma ostensiva, e encaminhando-os aos órgãos de controle, notadamente o Ministério Público, que acompanhará de perto o desenvolvimento de tais planos.

Nota-se que, no último dia 30, Paracambi editou o Decreto nº 5.124/20, por meio do qual permitiu a reabertura indiscriminada do comércio na cidade, a despeito de anterior Recomendação deste órgão de execução no sentido de que o Município “se abstivesse de relaxar as medidas de isolamento social decretadas antes da divulgação de evidências científicas (...)”.

Instado a se manifestar a respeito do estudo técnico que conferiria esteio científico à atuação municipal, foi encaminhado o Ofício n.º 492/2020/GAB/SMS/PMP, do qual consta o documento “Plano de Monitoramento da Pandemia de Covid 19 no Município de Paracambi e Flexibilização do Distanciamento Social”.

O documento, há que se reconhecer, agasalha importantes avanços, sobretudo ao adotar os parâmetros do Boletim Epidemiológico 11 – COE – COVID19, de 17 de abril do presente ano, quando o assunto é o tratamento – para mais ou para menos – do isolamento social.

O documento padece, contudo, de algumas lacunas importantes. Por todas, observe-se o fato de não trazer em seu bojo dados estratégicos de saúde fundamentais, como o número de leitos UTI Covid ocupados e vagos, o mesmo valendo para os leitos de clínica médica. Também é importante levar em conta se o Município atende pessoas de outras localidades e, igualmente, se se vale de leitos de outras localidades em função da própria organização do SUS no plano estadual.

Vale referir, ainda, que o Município, a despeito de preconizar – o que faz acertadamente, diga-se! -, em seu plano, a abertura gradual do comércio e dos serviços, acabou por, como referido anteriormente, mover-se no sentido de uma liberação ampla, o que se extrai do artigo 13, I, do Decreto Municipal n.º 5.124/2020.

A circunstância depõe contra o plano elaborado no seio da municipalidade.

No mais, do que se constata do artigo 12, § 3º, o Município albergou, sem consideração à realidade local, os serviços essenciais tais quais lançados no Decreto Federal n.º 10.282/2020, o que inclui atividades com alto potencial de disseminação de contágio da Covid – 19, como academias de ginásticas e salões de beleza e congêneres.

Quanto ao ponto, imprescindível que, ao conceder a essas atividades a qualificação de atividades essenciais, o Executivo Federal violou de maneira franca o art. 3, § 1º do Decreto Federal n.º 10.282/2020, que deu densidade normativa ao conceito jurídico indeterminado de “essencialidade”. Com efeito, essencial é aquela atividade ou serviço que, interrompida, põe em risco a **sobrevivência, saúde ou a segurança** da população, o que, evidentemente, não é o caso das atividades contidas nos incisos LVI e LVII do artigo 3º, § 1º do Decreto Federal n.º 10.282/2020.

É, portanto, de se pontuar que agindo com agiu, violou o Executivo Federal o princípio da proporcionalidade, no viés da proibição de proteção deficiente, pelo que não merece acolhida a franquia sobredita.

Tudo o quanto foi aqui afirmado está a recomendar que o Município empreenda adequações em seu plano de ação e, principalmente, observe-o, no âmbito do devido exercício da autovinculação que rege as escolhas públicas feitas pela Administração, sob pena de se ver ameaçada a saúde e a vida dos moradores da Paracambi.

Lembre-se que, nos últimos dias, o Brasil vem quebrando recordes de mortos em razão da COVID-19, alcançando a marca de 34.021 óbitos pela doença⁴ (isso nos coloca atrás apenas dos EUA, da Inglaterra e da Itália, ou seja, em 3º lugar no mundo quando se trata de vidas perdidas pelo novo Coronavírus)⁵.

Ademais, a adoção de medidas de flexibilização social sem base científica que a fundamente pode gerar a **responsabilidade pessoal do gestor por erro grosseiro**, nos

⁴<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/04/brasil-tem-34021-mortes-por-coronavirus-diz-ministerio.ghtml>

exatos termos da recente decisão do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da constitucionalidade da MP nº 966/20, oportunidade em que o Ministro Relator Luís Roberto Barros afirmou que⁶:

“(…) seja considerado como erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação do direito à vida, à saúde ou ao meio ambiente equilibrado **em razão da inobservância de normas e critérios científicos e técnicos e dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção**”.

Dessa forma, é imprescindível que qualquer movimento de reabertura do comércio e/ou retomada das atividades normais estejam embasados em minucioso estudo técnico-científico que sirva como motivação do ato normativo; atendendo, assim, a *accountability*⁷ tanto em relação aos órgãos de controle quanto em relação à própria população atingida pelas medidas.

Por fim, encaminha-se em anexo à presente manifestação os documentos técnicos que podem embasar a decisão dos gestores públicos municipais no sentido de elaboração de um plano de saída do isolamento com a reabertura gradual do comércio não essencial.

DA RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Feita esta pequena introdução, passa-se a, de fato, **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 PARACAMBI**, por meio de Sr. Prefeito, **que se suspenda imediatamente o Decreto Municipal nº 5.124/2020, retomando as medidas de isolamento social antes vigentes, excluindo-se, em qualquer hipótese, ao menos por ora, das atividades autorizadas aquelas listadas nos incisos LVI e LVII do art. 3º, § 1º do Decreto Federal nº 10.282/2020. Recomenda-se, ainda, que o Município de Paracambi venha a incrementar o seu plano de retomada com a elaboração de estudo técnico que contemple informações estratégicas**, tais como (i) o número de novos casos, (ii) o número de óbitos por COVID, (iii) o número de

⁶<https://www.migalhas.com.br/quentes/327365/mp-966-barroso-fecha-criterios-para-responsabilidade-de-agentes-publicos-na-pandemia>

⁷ Em apertadíssima síntese, *accountability* democrática é entendida pela doutrina como o dever de todos aqueles que exercem uma parcela de poder de “prestar contas” da sua atuação.

óbitos em verificação; (iv) número de munícipes – pacientes **oriundos** de Paracambi – internados em leitos de CTI-Covid; (v) número de munícipes aguardando internação em leitos CTI-Covid; (vi) número de pacientes que tiveram alta de leitos de CTI-Covid; (vii) número de pacientes internados com suspeita de Covid; (viii) a estratégia de testagem sorológica adotada em âmbito municipal; (ix) o número total de leitos Covid (UTI e gerais), dentre outros.

I) caso o estudo técnico aponte a inviabilidade de flexibilização do isolamento social, que renove os termos dos Decretos Municipais anteriores, estendendo o isolamento social pelo prazo que for recomendado no estudo, idealmente não inferior a 15 dias;

II) caso o estudo seja favorável à flexibilização do isolamento social **e não haja, em âmbito estadual, ato normativo que obste a retomada gradual das atividades**, que consolide por ato normativo um plano que subsidie e confira transparência às decisões governamentais, bem como confira previsibilidade e normatividade à retomada gradual das atividades sócio econômicas, em compasso com o enfrentamento à pandemia do COVID-19, contemplando, de acordo com sua discricionariedade técnica, no mínimo os itens abaixo:

- a) **SEJA ELABORADO UM DOCUMENTO FORMAL, PORMENORIZADO E OBJETIVO (“PLANO DE RETOMADA”), OU MESMO INCREMENTADO O PLANO JÁ EXISTENTE**, por meio do qual ficará estabelecido, no mínimo, os parâmetros estatísticos-epidemiológicos a serem observados para o relaxamento ou recrudescimento das medidas de isolamento social (como por exemplo, a adoção do **SISTEMA DE BANDEIRAS**), o cronograma de reabertura do comércio não-essencial e de retorno das atividades ordinárias do município, 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.), 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 destas⁸), os meios de divulgação ostensiva à toda a população das regras de cada etapa do plano e os grupos aos quais será dada prioridade na testagem, acompanhado da justificativa técnica para tanto;

- b) A observância do “Plano de Retomada”, em qualquer etapa que se encontrar, deve ser **IMEDIATAMENTE CESSADA CASO O ESTADO DO RIO DE JANEIRO DETERMINE A ADOÇÃO DE MEDIDAS MAIS RÍGIDAS E RESTRITIVAS** em todo o seu território, as quais deverão ser implementadas pelos Municípios em seus respectivos territórios, privilegiando-se a cooperação entre os entes federados;
- c) **SEJA CRIADO E RIGOROSAMENTE CUMPRIDO** um sistema de flexibilização das medidas de restrição impostas pelo decreto municipal anterior (como por exemplo o Sistema de Bandeiras elaborado pela SES-RJ no seu divulgado Plano de Retomada), em observância dos critérios, indicadores e parâmetros eventualmente previstos em norma estadual;
- d) **EM HIPÓTESE ALGUMA DEVE HAVER, NO PRIMEIRO MOMENTO, A PERMISSÃO DE ABERTURA DE LOCAIS CONHECIDOS COMO SUPER SPREADERS⁹**, isto é, aquelas atividades com altíssimo risco de propagação da doença como, por exemplo, cinemas, teatros, academias e afins¹⁰;
- e) **A FLEXIBILIZAÇÃO DEVE OCORRER DE FORMA GRADUAL**, controlada, se utilizando preferencialmente de **PERÍODOS DE DUAS SEMANAS** (tempo de incubação do vírus);
- f) Seja ampliada a capacidade de testagem sorológica e capacidade/velocidade de processamento dos testes, visando conferir mais acurácia aos dados epidemiológicos, sendo certo que, no âmbito do SUS, a execução das ações de vigilância epidemiológica deve ser dar precipuamente em nível municipal;

- g) **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 vírus;
- h) **SEJAM CRIADOS PARÂMETROS OBJETIVOS**, sempre respeitando as diretrizes, os critérios, indicadores e parâmetros eventualmente previstos em normas estaduais, para que a evolução da flexibilização comece no distanciamento social seletivo (DSS) avançado, perpassa pelo intermediário e termine no básico, segundo as definições existentes no Boletim Epidemiológico nº 11 do Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública do Ministério da Saúde¹¹;
- i) Seja dada **PROTEÇÃO PRIORITÁRIA À 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;

Para fins de acompanhamento e fiscalização do Ministério Público, **SEJA ENVIADO A ESTE ÓRGÃO DE EXECUÇÃO, TODAS AS TERCAS E SEXTAS-FEIRAS, RELATÓRIOS ATUALIZADOS** contendo, necessariamente: (i) o número de novos casos, (ii) o número de óbitos por COVID, (iii) o número de óbitos em verificação; (iv) número de munícipes – pacientes **oriundos** de Paracambi – internados em leitos de CTI-Covid; (v) número de munícipes aguardando internação em leitos CTI-Covid; (vi) número de pacientes que tiveram alta de leitos de CTI-Covid; (vii) número de pacientes internados com suspeita de Covid; (viii) a estratégia de testagem sorológica adotada em âmbito municipal; (ix) o número total de leitos Covid (UTI e gerais); (x) 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

Diante de todo o exposto, requer seja informado a esta Promotoria de Justiça, **no prazo de 48h (quarenta e oito horas)** do seu recebimento, sobre o acatamento (total ou parcial) da presente Recomendação, comprovando-se documentalmente, caso haja decisão pela flexibilização, que a municipalidade possui condições de observar as medidas acessórias aqui elencadas.

Para a complementação do estudo técnico já apresentado, e para a elaboração dos estudo técnicos pertinentes, confere-se à Prefeitura o **prazo de 5 (cinco) dias**, a contar do recebimento da presente.

Ressalta-se, contudo, que a não observância à presente recomendação poderá ensejar o imediato ajuizamento de ação civil pública por parte do Ministério Público, podendo, ainda, configurar ato de improbidade administrativa e responsabilização pessoal do agente público por erro grosseiro, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal¹².

Dê-se ciência à Câmara de Vereadores, ao Conselho Municipal de Saúde e ao Centro de Apoio Operacional da Saúde e da Cidadania, enviando cópias da Recomendação.

Barra do Piraí, 5 de junho de 2020.

ANDRÉ LUIZ MIRANDA CAVALCANTE

2ª Promotoria de Tutela Coletiva – Núcleo Barra do Piraí
Mat. 8753

HELENO RIBEIRO P. NUNES FILHO

Promotor de Justiça integrante da FTCOVID-19
Mat. 8621

CRISTIANE DE CARVALHO PEREIRA

¹²<https://www.migalhas.com.br/quentes/327365/mp-966-barroso-fixa-criterios-para-responsabilidade-de-agentes-publicos-na-pandemia>

Promotora de Justiça integrante da FTCOVID-19
Mat. 3249

MICHELLE BRUNO RIBEIRO
Promotora de Justiça integrante da FTCOVID-19
Mat. 5789