

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA n. 11/2020

(Procedimento Administrativo sob o alfanumeral MPPR-0035.20.000145-7)

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, no uso das funções e atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 127, *caput* e 129, inciso II, ambos da Constituição Federal, e consoante dispõe o art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993;

CONSIDERANDO

1. que, em 30.1.2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto da doença causada pelo Coronavírus (COVID-19) constitui Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII);

2. que a ESPII é considerada, nos termos do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), “*um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para outros países devido a disseminação internacional de doenças; e*

potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata”;

3. que o Ministério da Saúde, em 3.2.2020, através da Portaria GM/MS nº 188/20204, nos termos do Decreto 7.616/2011¹, declarou “emergência em saúde pública de importância nacional”, em decorrência da infecção humana pelo Coronavírus, considerando que a situação atual demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública;

4. que, em 11.3.2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou pandemia para o Coronavírus, ou seja, momento em que uma doença se espalha por diversos continentes com transmissão sustentada entre humanos;

5. que, segundo o artigo 196 da Constituição Federal: *“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.”;*

6. a disposição do artigo 197, da Carta Magna, de que: *“são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”;*

7. que, segundo o artigo 200, II, da Constituição Federal,

¹ Este diploma também institui a Força Nacional do SUS, como “programa de cooperação voltado à execução de medidas de prevenção, assistência e repressão a situações epidemiológicas, de desastres ou de desassistência à população” (art.12), competindo ao Ministério da Saúde “convocar e coordenar a FN-SUS para atuar nos casos de declaração de ESPIN e em outras situações de emergência em saúde pública” (art.13, II), dentre outras atribuições.

compete ao Sistema Único de Saúde, além de outras atribuições, nos termos da lei: “executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica”;

8. que a Lei Orgânica da Saúde - Lei Federal nº 8.080/1990, em seu artigo 2º, *caput* e §§1º e 2º, prevê que *“a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício. O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade”*;

9. que a Lei Federal nº 8080/1990 estabelece como um dos objetivos do SUS *“a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas”*, consoante redação do art.5º, III;

10. que, nos termos do artigo 15, XIII, da mesma lei federal, são comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições: *“para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização”*;

11. a disposição do artigo 5º, II, alínea ‘d’, do Código de Saúde do Estado do Paraná (LE nº 13.331/2001), que estipula como uma das bases do SUS, na esfera estadual e municipal a *“conjugação dos recursos físicos, materiais e*

humanos do Estado e dos municípios na realização de ações e prestação de serviços públicos de assistência à saúde da população e divulgação de informações quanto ao potencial desses serviços e a sua utilização adequada pelo cidadão”;

12. que o artigo 10, I, da LE nº 13.331/2001 reforça que a Política de Saúde será orientada para *“a atuação articulada do Estado e dos municípios, mediante o estabelecimento de normas, ações, serviços e atividades sobre fato, situação ou local que ofereça risco à saúde individual e coletiva”;*

13. o disposto no artigo 518 do Decreto nº 5.711/2002, que regulamenta a LF. Nº 13.331/2001: *“competete à autoridade sanitária municipal e/ou estadual, de acordo com o conhecimento científico atual e normas técnicas específicas, definir, determinar, executar e/ou propor a execução, coordenar, delegar, acompanhar e avaliar as medidas de prevenção e controle das doenças e ou agravos à saúde”;*

14. ser de incumbência do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e a função institucional de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, tal como se infere das disposições de caráter constitucional previstas nos artigos 127 e 129, II da Constituição Federal e artigo 120, II, da Constituição do Estado do Paraná;

15. que o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao

destinatário adequada e imediata divulgação;

16. que também incumbe ao Ministério Público, nos termos do artigo 57, V, da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público (Lei Complementar nº85, de 27 de dezembro de 1999), promover a defesa dos direitos constitucionais do cidadão para a garantia do efetivo respeito pelos Poderes Públicos e pelos prestadores de serviços de relevância pública;

17. que o artigo 58, VII, da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público faculta a seus membros, no exercício de suas funções, sugerir ao Poder competente, se for o caso, por escrito, a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem como a adoção de medidas destinadas à melhoria dos serviços públicos e dos serviços de relevância pública;

18. o [Plano Nacional de Atuação Ministerial em Saúde Pública \(CNPGE\)](#), editado em 2018, que prevê, como alguns de seus objetivos *“contribuir, especialmente, para a concretização do direito à saúde na sua dimensão social (art. 6º, C.F.)”*, bem como agir pela consolidação material do direito à saúde, tendo como referência um estado de pleno bem-estar físico, mental e social (Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, Alma Ata, 12.9.78, OMS); *“intervir para que se cumpra a diretriz da integralidade, com prioridade para as atividades preventivas”*; competindo aos órgãos de execução do MP, dentre outras ações: *“instituir o uso de informações constantes em repositórios de dados oficiais (SIOPS, CNES, SAGE, TABNET, DATASUS, etc) como fundamento para identificar insuficiências de ações e serviços de saúde no SUS e instruir o comportamento ministerial, priorizando atenção às populações mais vulneráveis e aos vazios sanitários”*; *“priorizar, se possível, atuações de caráter preventivo de situações de crise ou conflito, buscando a prévia mediação, com vistas à preservação de direitos e o respeito à*

ordem jurídica”;

19. a [Nota Técnica Conjunta nº 1/2020](#), elaborada pelo Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério Público Federal, que trata da atuação dos membros do Ministério Público brasileiro, em face da decretação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional para o coronavírus (COVID-19), em que se evidencia *“a necessidade de atuação conjunta, interinstitucional, e voltada à atuação preventiva, extrajudicial e resolutiva, em face dos riscos crescentes da epidemia instalar-se no território nacional”*,

20. que a *“Lei de Improbidade Administrativa”* tipifica a prática de ato de improbidade violador de princípios aquele que viola o princípio da legalidade (art. 11, da Lei n. 8429/92), para o qual é aplicável a sanção de *“ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos”* (art. 12, inciso III, da mesma lei);

21. que a Administração Municipal detém a função administrativa de poder de polícia, definido pelo art. 78 do Código Tributário Nacional como *“atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”*.

22. que todos os atos dos gestores públicos quanto à instituição ou revogação de qualquer medida sanitária, concessiva ou restritiva, devem ser, obrigatoriamente, alicerçados e precedidos de rigorosa análise técnica sanitária, compatível com a realidade epidemiológica do território a que se refere (inclusive regional), bem como que a decisão de flexibilizar as medidas de isolamento social, em meio à epidemia da COVID-19, pode gerar responsabilização legal, caso essa decisão não esteja respaldada adequada e tecnicamente²;

23. a notícia de que a autoridade sanitária municipal / Secretaria Municipal de Saúde e o Prefeito de Chopinzinho/PR têm baseado suas decisões, no que se refere às medidas de enfrentamento à COVID-19, no resultado

2 Decisão do STF em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912213>. Decisão: O Tribunal, por maioria, analisou a medida cautelar, vencido, preliminarmente, o Ministro Marco Aurélio, que entendia pela inadequação da ação direta. Na sequência, por maioria, deferiu parcialmente a cautelar para: a) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 2º da MP 966/2020, no sentido de estabelecer que, na caracterização de erro grosseiro, deve-se levar em consideração a observância, pelas autoridades: (i) de standards, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente conhecidas; bem como (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção; e b) conferir, ainda, interpretação conforme à Constituição ao art. 1º da MP 966/2020, para explicitar que, para os fins de tal dispositivo, a autoridade à qual compete a decisão deve exigir que a opinião técnica trate expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente; (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. Foram firmadas as seguintes teses: **“1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”**. Tudo nos termos do voto do Relator. Ficaram vencidos os Ministros Alexandre de Moraes e Carmen Lúcia, que concediam a medida cautelar em maior extensão, e o Ministro Marco Aurélio, que a concedia para suspender a eficácia da Medida Provisória até o julgamento final do feito. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 21.05.2020.

de simples votação dos integrantes do Comitê Gestor do novo Coronavírus (COVID-19) existente em âmbito municipal, cuja maioria sequer é formada por representantes da área da saúde, portanto, **sem amparar-se em critérios técnicos sanitários.**

24. o teor do art. 1º, §3º, inciso VI da EC 107/2020, ao dispor que *“os atos de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral, salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional”*, evidentemente não impede o exercício do poder de polícia administrativo, a ser efetivado pelas autoridades sanitárias municipais e respectivos agentes fiscalizadores (ações concretas de vigilância sanitária).

25. o teor dos seguintes crimes previstos no Código Penal Brasileiro:

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.

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se o agente é funcionário da saúde pública ou exerce a profissão de médico, farmacêutico, dentista ou enfermeiro.

Art. 267 – Causar epidemia, mediante a propagação de germes patogênicos:

Pena – reclusão, de dez a quinze anos.

Art. 132 – Expor a vida ou a saúde de outrem a perigo direto e iminente:

Pena – detenção, de três meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave.

Parágrafo único. A pena é aumentada de um sexto a um terço se a exposição da vida ou da saúde de outrem a perigo decorre do transporte de pessoas para a prestação de serviços em estabelecimentos de qualquer natureza, em desacordo com as normas legais. (Incluído pela Lei nº 9.777, de 1998)

Art. 330 – Desobedecer a ordem legal de funcionário público:

Pena – detenção, de quinze dias a seis meses, e multa.

26. que à direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde, evidentemente incluindo serviços de vigilância sanitária (art. 18, incisos I e IV, *b*, da Lei n. 8.080/90);

27. Que alguns estabelecimentos comerciais não estão cumprindo rigorosamente as normas legais dispendo sobre medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional e internacional, decorrente do coronavírus – COVID-19, exemplificativamente, não respeitando a obrigatoriedade do uso de máscaras, da utilização de álcool em gel, de distanciamento físico, horário de funcionamento etc.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, através do agente ministerial que subscreve, no exercício de suas atribuições conferidas pelo ordenamento jurídico brasileiro:

RECOMENDA

aos senhores **ÁLVARO SCOLARO** e **FRANCIELLE CRISTINA ACCO GUZZO**, Prefeito e Secretária Municipal de Saúde de Chopinzinho/PR, respectivamente, em cumprimento às disposições de ordem constitucional, legal, administrativas e de natureza sanitária acima referidas:

I. que exerçam efetivamente o poder de polícia administrativo, notadamente na vertente das ações de vigilância sanitária, sob pena de configuração de omissão ilegal, realizando regular e periodicamente ações de fiscalização em estabelecimentos cujas atividades dependam de licença/autorização administrativa, em regular processo administrativo, revogando o(a) licenciamento/autorização nos casos de desatendimento às normas legais e regulamentares (**evidentemente incluindo decretos dispendo sobre medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional e internacional, decorrente do coronavírus - COVID-19**), bem como embargando ou interditando as atividades dos estabelecimentos que estejam em desacordo com a legislação (**ex: não respeitando a obrigatoriedade do uso de máscaras, da utilização de álcool em gel, de distanciamento físico, o horário de funcionamento³ etc**), sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas que couberem;

II. que exerçam efetivamente o poder de polícia

3 O que pressupõe a existência de atividades fiscalizatórias “noturnas”, objetivando aferir a regularidade de atividades comumente empreendidas por bares, restaurantes e congêneres.

administrativo, notadamente na vertente das ações de vigilância sanitária, objetivando aferir o cumprimento das normas legais e regulamentares (evidentemente incluindo decretos dispendo sobre medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional e internacional, decorrente do coronavírus - COVID-19), embargando eventos e/ou interditando atividades que estejam em desacordo com a legislação, sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas que couberem, sob pena de configuração de omissão ilegal, **não servindo o teor do art. 1º, §3º, inciso VI da EC 107/2020 como fundamento para que Vossas Excelências justifiquem eventual não exercício do poder-dever de polícia administrativo;**

III. que, caso ainda não o tenham feito, definam-se equipes de profissionais para as ações de vigilância e resposta (inclusive, equipes de campo – atividade fiscalizatória);

IV. que, caso ainda não o tenham feito, realizem a capacitação de todos os profissionais atuantes nas ações de vigilância e resposta (inclusive, equipes de campo – atividade fiscalizatória), buscando, para tanto, sempre que necessário, auxílio técnico da 7ª Regional de Saúde;

V. que a instituição ou revogação de qualquer medida sanitária, concessiva ou restritiva, seja obrigatoriamente alicerçada e precedida de rigorosa análise técnica sanitária, compatível com a realidade epidemiológica do território a que se refere (inclusive regional), bem como que decisões no sentido de flexibilizar as medidas de isolamento social, em meio à epidemia da COVID-

19, estejam respaldadas adequada e tecnicamente⁴, nos termos decididos na Medida Cautelar na ADI/6422 – Supremo Tribunal Federal, sob pena de responsabilidade.

Desde logo esta Promotoria de Justiça adverte que requisitará, periodicamente, cópia de relatórios de fiscalização, autos de infração e outros documentos que comprovem o efetivo exercício do poder de polícia administrativo (inclusive em período “noturno”), por meio de ações fiscalizatórias, em consonância com o acima recomendado, sem prejuízo da requisição de auxílio das autoridades administrativas e demais servidores para realização de atividade fiscalizatória pelo próprio Órgão de Execução do Ministério Público.

Na hipótese de ser constatada a omissão dos órgãos de fiscalização, serão ajuizadas Ações Cíveis Públicas com o objetivo de interditar os estabelecimentos em situação irregular, sem prejuízo da requisição da intervenção da VISA Estadual e da apuração das responsabilidades cíveis e criminais dos proprietários e dos agentes públicos municipais omissos.

REQUISITA-SE que encaminhem **resposta por escrito, no prazo máximo de 10 (dez) dias**, informando sobre o acolhimento ou não da presente recomendação, providência respaldada na previsão legal do artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/93, com seu detalhamento técnico, ponto a ponto, sob pena de adoção das providências judiciais aplicáveis à espécie.

4 Decisão do STF em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912213>

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA

COMARCA DE CHOPINZINHO-PR

Na oportunidade, requisita-se que também informem a relação de nomes dos servidores públicos e demais profissionais que integram ou integrarão a equipe de campo para exercício de atividade fiscalizatória, nos termos acima recomendados.

Dê-se ciência ao Conselho Municipal de Saúde, à 7ª Regional de Saúde e à ACEC – Associação Comercial e Empresarial de Chopinzinho/PR, acerca do quanto ora recomendado.

São os termos da Recomendação Administrativa do Ministério Público do Estado do Paraná.

Chopinzinho/PR, 13 de outubro de 2020.

WILLIAN R. SCHOLZ
PROMOTOR DE JUSTIÇA