

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
VIGÉSIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0030689-27.2020.8.19.0000
JUÍZO DE ORIGEM: VOLTA REDONDA 6 VARA CIVEL
AÇÃO ORIGINÁRIA: 0006109-26.2020.8.19.0066
JUIZ PROLATOR DA DECISÃO: ANDRE ALEX BAPTISTA MARTINS
AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO: MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

RELATORA: JDS DESEMBARGADORA MARIA AGLAÉ TEDESCO VILARDO

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ministério Público requer modificação da decisão que homologou o acordo feito com o Município de Volta Redonda para restabelecer as medidas anteriores de restrição para o enfrentamento da Covid-19. Acordo homologado judicialmente com cláusulas preventivas para o caso de aumento em 5% do número de casos de contaminação por dois dias seguidos, além de utilização de leitos, em percentuais previstos. Alegação de que a Deliberação CIB/RJ nº 6.159, de 27 de abril de 2020, determinou que todos os leitos para atendimento da covid-19 das redes municipais, estadual e federal serão regulados pela Central Estadual De Regulação De Sistemas. Concessão de liminar em ação civil pública, proposta pelo Ministério Público, que limitou a regulação a metade dos leitos e restou irrecorrida. Estudos da Fundação Oswaldo Cruz, com recomendação de maior cautela dos Municípios com o retorno do isolamento, aliado ao regulamento dos leitos. Juiz que decidiu com base nas cláusulas do acordo. Ausência de descumprimento ou de fato extraordinário a justificar rompimento do acordo. Informações atualizadas no *site* da Secretaria de Saúde do Município que indicam o cumprimento do acordo e atenção às alterações diárias. Edição do Decreto 16.173/2020 para novo isolamento por 7 dias, conforme previsão do acordo quanto ao aumento do número de contaminados em percentual indicado no acordo, em dois dias seguidos. Autonomia de decisão do Município deve ser respeitada se não ultrapassa limites da razoabilidade. Monitoração adequada e diária. FIOCRUZ recomenda considerar as

realidades epidemiológicas e dos sistemas de saúde das diferentes cidades do estado e considerar a tendência da epidemia, a disponibilidade de leitos e equipamentos, a adequação do quadro de profissionais de saúde, bem como a adesão dos cidadãos e dos estabelecimentos comerciais e industriais a estas medidas. Estudo afirma que as medidas mais restritivas podem ser acionadas repetidas vezes, durante um longo período, pois a situação deve perdurar por 18 a 24 meses. Consideração da intensidade do controle judicial da Administração Pública que deve considerar *“pluralidade de formas e de graus em que a intensidade do controle judicial pode ser adaptada à complexidade da administração pública contemporânea, não sendo nenhuma solução abstratamente superior às demais”*. Situação da pandemia no Brasil muito grave, sem coordenação entre os três entes federativos. Intensidade do controle judicial complexa e custosa. Há que se dosar a atividade judicial para que não se promova a transferência de poderes de forma irregular. Decisões a serem tomadas para preservar vidas, evitar as mortes evitáveis e preservar outros segmentos, como o econômico e social. Tudo a ser ponderado cautelosamente. Aos Tribunais cabe avaliar o limite da razoabilidade diante de uma questão substancial sem que o Judiciário faça prevalecer a sua decisão para o conflito. Controle judicial deferente. Ausência de extrapolação de limites de segurança. Cumprimento de regras previamente acordadas. Ausência de fato superveniente que atinja substancialmente o acordo e provoque mudança a causar grave dano. Ausência de teratologia. **Súmula n. 59 do TJRJ:** *“Somente se reforma a decisão concessiva ou não, da tutela de urgência, cautelar ou antecipatória, se teratológica, contrária à lei, notadamente no que diz respeito à probabilidade do direito invocado, ou à prova dos autos.”* **NEGADO PROVIMENTO** ao recurso, na forma do atr. 1.019 c/ art. 932, IV, a, ambos do CPC.

DECISÃO MONOCRÁTICA

Trata-se de agravo de instrumento em face da decisão de i-002, do Anexo 1, abaixo transcrita, em suma:



*“[...] É importante ressaltar, por fim, recente decisão do STF na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6343, garantindo este tribunal a autonomia a prefeitos e governadores para determinarem o enfrentamento ao coronavírus, regulando medidas de isolamento social, fechamento de comércio e outras restrições, devendo estas medidas estar fundadas, necessariamente, em informações e dados científicos. **Em face do exposto, indefiro o requerimento de revogação da decisão homologatória de fls.64.[...]**”*

(Grifei)

Alega o agravante que há urgência de se restabelecer medidas de isolamento social mais rígidas, tendo em vista a drástica redução da autonomia da gestão dos leitos municipais destinados ao Covid-19 pelo município de Volta Redonda e o recentíssimo estudo técnico da Fiocruz recomendando “*lockdown*” no Estado do Rio de Janeiro. Sustenta que tais fatos configuram substancial alteração do quadro fático, o que justifica a modificação da decisão que homologou provisoriamente os termos acordados pelas partes e revogou a decisão liminar de i-17 e a decisão de i-27 que homologou *in totum* o requerimento de modulação dos efeitos da liminar deferida, tendo em vista a necessidade de endurecimento das medidas restritivas ao combate da pandemia impostas pelo Município de Volta Redonda.

Requer o efeito ativo do presente recurso para que seja concedida a tutela antecipada, a fim de que seja reformada a decisão de i-64 e restabelecidas as decisões de i-17 e 27, que concederam a antecipação de tutela requerida na ação civil pública e impuseram ao Município de Volta Redonda obrigação de fazer consistente em adotar diversas medidas de restrição à propagação do novo coronavírus, dentre as quais a restrição ao funcionamento apenas de serviços essenciais no âmbito de seu território.

Contrarrazões do Município de Volta Redonda (i-27) pugnando pela manutenção da decisão de primeiro grau. Esclarece o cumprimento do acordo e a edição de **Decreto 16.173/2020** para isolamento social por 7 dias, como previsto.

Processo encaminhado à Procuradoria para manifestação na data de 19 de maio, para manifestação célere diante da urgência (i-25).

Contrarrazões da 10ª Procuradoria de Justiça de Tutela Coletiva, Procurador Mendelssohn Erwin Kieling Cardona Pereira, no i-69, pugna pela concessão da tutela afirmando que o Município não pode caminhar contrário às recomendações da OMS.

É o relatório. Decido.

O instrumento é tempestivo.

O recurso deve ser conhecido, porquanto presentes os pressupostos de admissibilidade.

Em 27 de abril, o Município de Volta Redonda fez acordo com o Ministério Público, homologado judicialmente, para programação de reabertura gradual de atividades econômicas do Município que estava em isolamento social. O acordo está no i-16 do Anexo 1.

Neste, há previsão de parâmetros para novo isolamento social, se necessário (i-16):

1. o número de casos suspeitos de COVID-19 não aumente mais do que 5% por mais de 2 dias seguidos;

2. o número de leitos ocupados no Hospital de Campanha localizado no Estádio Raulino de Oliveira não ultrapasse 60% de sua capacidade;

3. o número de leitos ocupados de UTI/CTI municipais, destinados pelo município em seu Plano de Contingência especificamente ao

Desembargador Ellis Hermydio Figueira, n.º 629, Aterrado, Volta Redonda/RJ
CEP 27213-145 - Telefones: (24) 3347-7128/3347-7146

página 4 de 10

tratamento de casos suspeitos ou confirmados da COVID19, não ultrapasse 50%;

4. O decreto preveja a obrigatoriedade do uso de máscaras por todas as pessoas que saírem de suas residências;

5. O decreto proíba a realização de qualquer evento ou o funcionamento de qualquer atividade que cause a aglomeração de pessoas;

6. Os shopping centers deverão permanecer fechados, no mínimo, até o dia 18 de maio de 2020 e, na hipótese de abertura, deve ser limitado o número de pessoas no interior de tais centros comerciais.

Para fins da presente composição, estabelecem a

12:36 H-@ @ Petição Inicial Eletrônica

O agravante alega que houve drástica mudança desde então. Afirma que havia, na época do acordo, 25 leitos municipais de UTI e 156 leitos de enfermaria para Covid-19 estavam ociosos.

Requer seja reformada a decisão agravada para determinar a modificação da decisão que homologou o acordo e restabeleça as medidas anteriores de restrição pelo Município de Volta Redonda para o enfrentamento da Covid-19.

O acordo previu que a ocupação de metade dos leitos de UTI (12 leitos) e/ou 60% dos leitos de enfermaria (93 leitos), ensejaria a suspensão das atividades não essenciais.

Afirma que, o Estado do Rio de Janeiro, na Deliberação CIB/RJ nº 6.159, de 27 de abril de 2020, determinou que todos os leitos para atendimento da covid-19 das redes municipais, estadual e federal serão regulados pela Central Estadual De Regulação De Sistemas.

O Ministério Público ajuizou ação civil pública (nº 0007448-20.2020.8.19.0066) e obteve uma liminar do Juízo da 2ª vara cível de Volta Redonda para que apenas a metade dos leitos seja assim regulada pela Central Estadual. Em consulta ao processo referido, verifico que não houve recurso desta decisão, portanto a determinação neste momento é de que a metade das vagas está disponibilizada.

O Ministério Público considera que a possível ocupação de metade de todos os leitos desconfigura o acordo podendo causar enormes problemas, por isso o pedido para que o acordo seja desfeito.

Apresenta estudos da Fundação Oswaldo Cruz, com recomendação de maior cautela dos Municípios com o retorno do isolamento, aliado ao regulamento dos leitos.

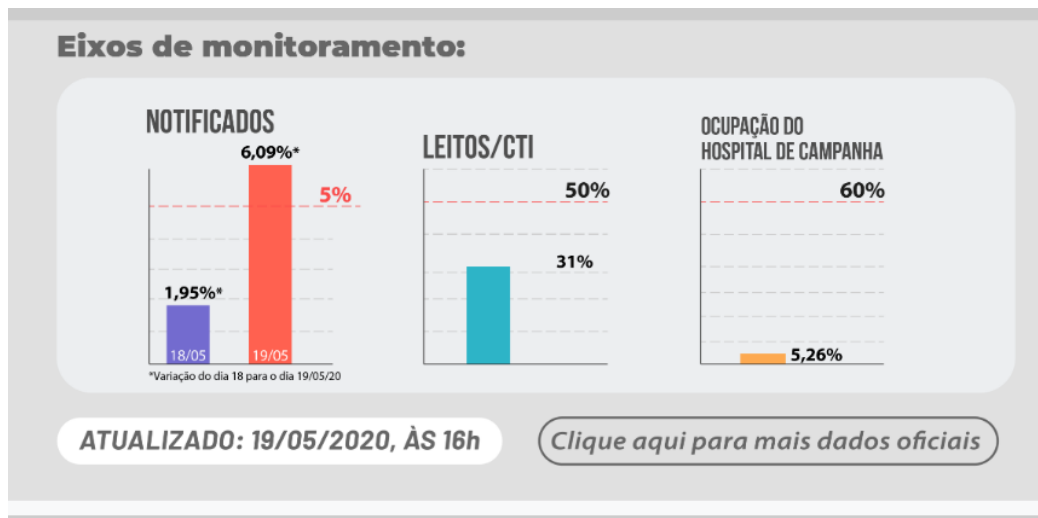
O Ministério Público teme que a metade dos leitos venha a ser ocupada de um dia para o outro, o que teria ocorrido em outros hospitais.

O Juiz da Vara onde o acordo foi homologado, analisou o pedido e decidiu que o acordo deve ser mantido porque já prevê diretrizes: números de caso suspeitos de covid-19 não aumentem mais que 5%, por dois dias seguidos; e as ocupações de leitos, como acima descritas, sejam mantidas em até a metade e 60%, respectivamente. Justifica a decisão com base nos memorandos que informam dados do Município.

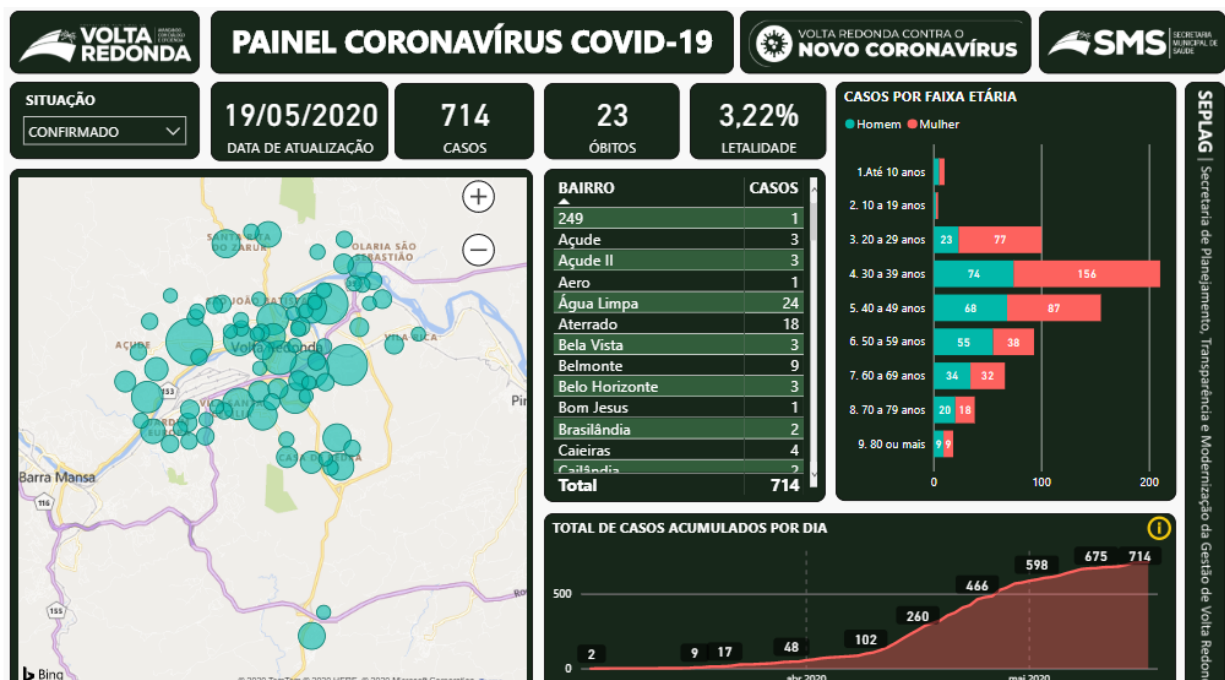
Em consulta ao *site* da Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro nesta data, boletim diário de 18 de maio, informa que o Município de Volta Redonda está com 544 casos confirmados.

O site do Município de Volta Redonda com os dados da Covid-19, no dia 19 de maio, estão com as seguintes informações:

<https://new.voltaredonda.rj.gov.br/8/2493>



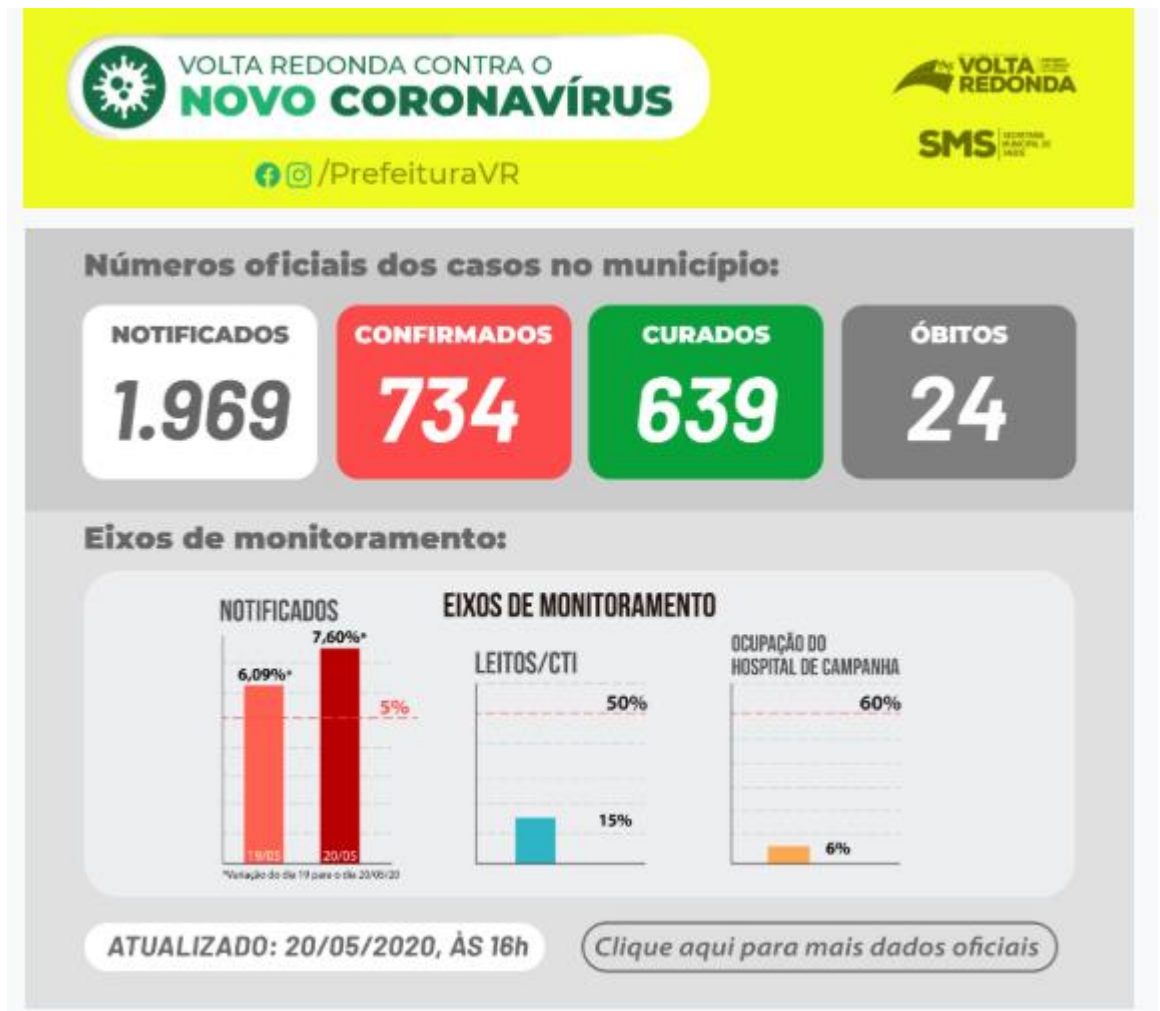
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojYzIxNmI5ZWYtNmI4Mi00ZDVjLTljNGYtOTYyMTY4YmZmNmFmliwidCI6IjNjNDExMGExLTJfjNDUtNDc2OS1iYjEYLWVjODIiZjJkNTVmMCJ9>



Em termos de número de leitos, o Município está abaixo do previsto no acordo, pois 31% para UTI e 5,26% para os demais. Quanto ao aumento do percentual de casos suspeitos, consta que

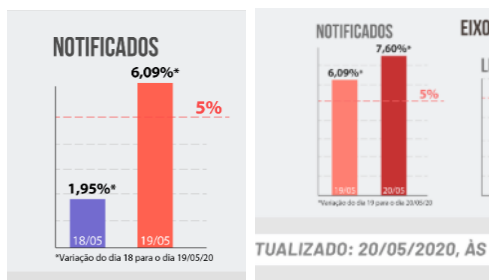
está maior de 5% na variação de 18 para 19 de maio. O acordo prevê variação de mais de 5% por dois dias seguidos.

Consultado o site no dia 20 de maio, temos o que segue:



Ocorreu o crescimento de casos de contaminação superior a 5% em dois dias seguidos. Isso significa que caberá a restrição prevista no acordo.

Observe-se em destaque os dois momentos:



Observe-se que no jornal local “A Voz da Cidade”, consultado dia 19 de maio, há notícia de que o Prefeito afirma que se o limite de 5% for ultrapassado na data de 20 de maio, serão suspensas as

medidas de flexibilização. <https://avozdacidade.com/wp/volta-redonda-ultrapassa-um-dos-eixos-impostos-para-flexibilizacao-do-isolamento/>
<https://avozdacidade.com/wp/volta-redonda-ultrapassa-um-dos-eixos-impostos-para-flexibilizacao-do-isolamento/>



VOLTA REDONDA

Após 15 dias da primeira medida de flexibilização e oito dias da retomada do comércio, Volta Redonda atingiu um aumento de 6.09% dos casos suspeitos no município em 24 horas. O município possui seis eixos de monitoramento, que foram acordados com o Ministério Público (MP) para a retomada das atividades na cidade, sendo que um deles estabelece um limite de 5% no aumento de casos notificados por dois dias consecutivos. A informação foi divulgada pelo prefeito Samuca Silva nesta terça-feira, dia 19, e segundo ele, se nesta quarta-feira, dia 20, o limite for ultrapassado novamente, as medidas de flexibilização serão suspensas por sete dias.

PURIFICIDADE



Em nova consulta ao jornal local, em 20 de maio, consta a notícia de que o Prefeito informou que o comércio será fechado e reexaminada a situação em 7 dias, destaco:

| Volta Redonda ultrapassa meta estabelecida pela Justiça e fechará comércio a partir de amanhã

20 DE MAIO DE 2020, 16:40

CIDADES

VOLTA REDONDA

Os casos suspeitos de Covid-19 em Volta Redonda ultrapassaram pelo segundo dia consecutivo a média de 5%, o que descumprir um dos eixos estabelecidos pela Justiça para a flexibilização do isolamento. O prefeito Samuca Silva informou na tarde de hoje que todo comércio será fechado novamente a partir de amanhã, dia 21, e, se houver diminuição das notificações e dos demais eixos estabelecidos, as medidas de flexibilização serão retomadas após sete dias. O aumento das notificações foi de 7.60% em 24 horas, o que representa mais 139 pessoas que podem estar com a doença. O total de casos suspeitos agora é de 1.969.

A cidade registrou ainda mais um óbito pela doença, chegando a 24 por Covid-19. A nova vítima é um homem de 55 anos que era diabético. Volta Redonda possui ainda dez mortes suspeitas que estão sendo investigadas. O novo boletim epidemiológico registrou ainda 20 novos casos, totalizando 734 exames positivos. Desses, 619 são considerados curados, ou seja, 115 pessoas têm o vírus ativo na cidade.

Na última terça-feira, dia 19, o município já havia ultrapassado a meta, chegando a 6.09% de casos notificados. O prefeito destacou que foi uma surpresa o repentino aumento dos casos suspeitos, que até então tinha uma média diária de aproximadamente 2% de aumento. Segundo Samuca, era esperado que os números crescessem, mas ele não imaginou que seria algo tão grande. "Então para prevenir nossos leitos e para cumprir a sentença judicial, temos que fechar o comércio novamente, retirar as pessoas das ruas e observar se esses dados vão cair, para então podermos retomar na quinta-feira seguinte, dia 27", afirmou.

Em nova consulta ao jornal, em 21 de maio, consta a decretação do novo isolamento:

Vigésima quinta morte por coronavírus é registrada em Volta Redonda

21 DE MAIO DE 2020, 16:28

CIDADES

VOLTA REDONDA

Volta Redonda chegou a sua 25ª morte por coronavírus. A nova vítima é um jovem de 22 anos, com problemas de obesidade. A informação foi dada pelo prefeito Samuca Silva, em live nesta quinta-feira. Ele atualizou os números de casos na cidade. São 2001 suspeitos, 551 resultados negativos e 768 confirmações da doença. Desses, 627 pessoas podem ser consideradas curadas pois passaram dos 14 dias de isolamento. Existem ainda dez óbitos suspeitos na cidade.

O prefeito passou os percentuais dos eixos estabelecidos no acordo na Justiça que permitem a flexibilização na cidade. Desde hoje, até a próxima quinta-feira, o comércio fica novamente fechado porque por dois dias o município ultrapassou um dos eixos estabelecidos, o de casos suspeitos, em mais de 5%. Hoje o percentual caiu para 1,62%. Os demais eixos estão no percentual, que limite de 60% de ocupação dos leitos do Hospital de Campanha (atualmente está em 3,50%), e 50% de leitos de UTI (o percentual está em 26,31). Segundo Samuca, pode sair entre hoje e amanhã a decisão do Tribunal de Justiça quanto a ação recorrida pelo Ministério Público que impede a flexibilização do isolamento social. A cidade vinha antes numa proibição de reabrir o comércio, mas conseguiu acordo com órgão estabelecendo os eixos. Ele recorreu tendo em vista a decisão do Governo do Estado em usar os leitos de todas as cidades, se necessário. Na última semana, a Justiça de Volta Redonda decidiu em prol da prefeitura e, por isso, o MP recorreu. O prefeito disse que provavelmente neste sábado serão abertos mais oito leitos de UTI. Com isso, a cidade passará a contar com 49 somando os da rede pública e privada.

Informa, a Procuradoria do Município, a edição do Decreto 16.173/2020, para cumprir o isolamento por 7 dias, conforme previsão. Os Decretos editados pelo Município estão disponíveis no link: <https://new.voltaredonda.rj.gov.br/8/2497>. Até o final desta decisão o mencionado Decreto não estava lançado neste link, todavia é notória a notícia, dada no jornal e na rádio, sobre o novo isolamento do Município nesta data.

Assim, age a Prefeitura de forma escorreita, respeitando o acordo firmado com o Ministério Público e atuando de forma diligente.

O pedido inicial tem como fato extraordinário ao acordo a questão da deliberação do Estado quanto aos leitos serem coordenados pela Central Reguladora.

Quanto ao decidido pelo Estado, não se verifica neste momento, que tal deliberação estadual provoque mudança repentina nas taxas, embora todos saibamos que o resultado do comportamento social seja refletido duas semanas depois.

O Município clama por respeito a sua autonomia decisória no âmbito de suas competências administrativas.

Ora, este é o sentido do acordo. A questão está sendo monitorada diariamente e há obrigação de que tais informações sejam encaminhadas ao Ministério Público diariamente, também, além da transparência apresentada com informação no site do Município.

Não se verifica nenhum descumprimento por parte do Município de Volta Redonda e o acordo homologado é cauteloso.

Quanto ao estudo da FIOCRUZ afirma (i-38 do Anexo 1):

*“Os especialistas entendem que as medidas de lockdown devem ser **adequadas às realidades epidemiológicas e dos sistemas de saúde das diferentes das cidades do estado** sem que, no entanto, sejam implantadas de forma isolada. Todas as medidas, sejam mais ou menos restritivas à mobilidade e distanciamento social, **devem considerar não somente o número registrado de casos e óbitos, mas principalmente a tendência da epidemia em cada região do estado, a disponibilidade de leitos e equipamentos, a adequação do quadro de profissionais de saúde, bem como a adesão dos cidadãos e dos estabelecimentos comerciais e industriais a estas medidas.** Este conjunto de indicadores deve ser monitorado e considerado para a tomada de decisões nos níveis do estado e municípios, de modo a evitar medidas isoladas ou intempestivas.”*

O estudo prevê a possibilidade de medidas mais restritivas serem acionadas repetidas vezes, durante um longo período, pois a situação deve perdurar por 18 a 24 meses.

A Prefeitura está atenta aos dados. Não descumpriu o acordo formulado e entendido como suficiente até agora.

Há que se considerar que a intensidade do controle judicial da Administração Pública deve levar em conta que:

“...há uma pluralidade de formas e de graus em que a intensidade do controle judicial pode ser adaptada à complexidade da administração pública contemporânea, não sendo nenhuma solução abstratamente superior às demais.” (Controle Judicial de uma administração pública complexa – a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle – autor: Eduardo Jordão- ed. Malheiros, 2016- SP-p.34)

O fato é que a situação da pandemia no Brasil é tão grave, sem coordenação entre os três entes federativos, que a intensidade do controle judicial se torna complexa e custosa. Há que se dosar a atividade judicial para que não se promova a transferência de poderes de forma irregular.

Há caminhos diferentes que podem ser tomados para preservar vidas, evitar as mortes que podem ser evitadas e preservar outros segmentos, como o econômico. Tudo deve ser ponderado cautelosamente.

Aos Tribunais cabe avaliar se as decisões tomadas se encontram no limite da razoabilidade diante de uma questão substancial. Afasta-se, portanto, que o Judiciário ofereça a sua solução para o conflito. Este é o exercício de um controle judicial deferente.

Neste caso específico, cabe ao Poder Judiciário verificar se há extrapolação de limites de segurança e cumprimento de regras previamente acordadas, bem como verificar se o fato não previsto – a deliberação sobre alocação de parte dos leitos do Município – atinge substancialmente o acordo e provoca mudança no conteúdo que venha a causar grave dano. Isso não ocorre.

Por todo o exposto, agiu em conformidade, o Juiz Andre Aiex, ao decidir em manter o acordo e negar o pedido liminar. Observe-se que o Município está atento e as regras vão permitir a tomada de decisão. Se não cumprido o que foi regulamentado entre Município e o Ministério Público é que caberá novo exame. Por si só, a deliberação do Estado quanto aos leitos, causa de pedir na origem, não altera a dinâmica inicial do acordo firmado.

Não há qualquer teratologia na decisão tomada em primeiro grau, na forma prevista na **Súmula n. 59 do TJRJ**:

“Somente se reforma a decisão concessiva ou não, da tutela de urgência, cautelar ou antecipatória, se teratológica, contrária à lei, notadamente no que diz respeito à probabilidade do direito invocado, ou à prova dos autos.”

Assim, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso, na forma do atr. 1.019 c/ art. 932, IV, a, ambos do CPC.

Rio de Janeiro, 21 de maio de 2020.

MARIA AGLAÉ TEDESCO VILARDO
JDS DESEMBARGADORA RELATORA

