

RECOMENDAÇÃO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, por sua agente signatária, no uso das atribuições conferidas pelo artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, pelos artigos 26, e 27, incisos I e II, e parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); pelo artigo 32, inciso IV, da Lei Estadual n.º 7.669/82 (Lei Orgânica Estadual do Ministério Público); pela Resolução n.º 164/2017/CNMP; pelo artigo 56 e seguintes do Provimento nº 71/2017 da Procuradoria-Geral de Justiça; e pelo art. 201, §5º, "c", da Lei nº 8.069/90- Estatuto da Criança e do Adolescente e nos autos do inquérito civil público de de n.º 01411.005.012 /2020, instaurado com base em elementos colhidos no Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Política Pública Pap nº 01411.003.603/2020;

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dentre os quais se insere o direito à educação e à saúde, a proteção do patrimônio público e social, devendo zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia – dentre elas, nos termos do artigo 129, II e VI, da Constituição Federal; artigo 201, § 5º, letra "c", da Lei Federal nº 8.069 /1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); e do artigo 32, IV, da Lei Estadual RS nº 7.669/1982 (Lei Orgânica do Ministério Público do RS), expedir Recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública afetos à criança e ao adolescente, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe

promover – podendo valer-se, para tanto, do instrumento do Procedimento Administrativo, orientado a acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas pública ou instituições, quando não vislumbrado um ilícito específico a demandar uma investigação cível e criminal, na forma do art. 8º da Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP nº 174/2017;

CONSIDERANDO que o Ministério Público deve voltar sua atuação para resultados de efetivo asseguramento de direitos e transformação social, fomentando uma cultura institucional de valorização da atividade resolutiva, consoante o espírito da Carta de Brasília, aprovada pela Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias Gerais dos Ministérios Públicos Estaduais e da União;

CONSIDERANDO que a educação e a saúde são direitos fundamentais com interface com o direito humano à alimentação, todos inseridos no rol dos direitos sociais, no artigo 6º da Norma Vértice, e assegurados em descrição minudente na Carta Constitucional: a educação, como direito de todos (artigo 205), como dever do Estado (artigo 208) e que o da Carta Constitucional eleva o acesso ao ensino obrigatório e gratuito a direito subjetivo (§ 1º do artigo 208); a saúde, assegurada em seção específica (Seção II, do Capítulo II, do Título VIII), consoante a Carta Maior, “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” (art. 196);

CONSIDERANDO que, no caso das crianças e adolescentes, a educação, a saúde e a alimentação, como direitos subjetivos, devem ser garantidas com prioridade absoluta, na exegese dos artigos 5º, 6º, e 227 da Constituição Federal e do artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90);

CONSIDERANDO que as disposições dos arts. 4º, 53 e 54, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente asseguram o direito universal à saúde e à educação a todas as crianças e adolescentes, sendo que a oferta irregular de ensino público implica a responsabilização da autoridade competente;

CONSIDERANDO que, tanto quanto os demais atos do Poder Público, as ações e serviços de saúde, organizados em uma rede regionalizada e hierarquizada na forma de um Sistema Único – SUS, bem como as ações da educação, financiado com recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não podem jamais se desgarrar dos princípios vetores da Administração insculpidos no art. 37, caput, da Carta Política - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

CONSIDERANDO que as escolas privadas são reguladas pelas mesmas normativas das escolas públicas de ensino regular, nos termos do art. 209 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que, como é de conhecimento público, a COVID-19 (CID 10: B34.2), causada pelo novo coronavírus, é uma doença viral, altamente contagiosa, que provoca, inicialmente, sintomas de resfriado, podendo causar manifestações graves como a Síndrome Respiratória Aguda Grave;

CONSIDERANDO que, em 30/01/2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o surto da doença causada pelo COVID-19 havia se tornado uma

Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional – RSI), exortando os governos a adotarem medidas de coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus; e, em seguida, em 11/3/2020, devido à célere expansão do COVID-19 entre continentes, a OMS passou a caracterizar o agravo como uma PANDEMIA;

CONSIDERANDO que no Brasil a Portaria GM/MS nº 188, de 4/2/2020, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV), à vista que a situação atual demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública;

CONSIDERANDO que, na sequência, com a ativação do Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública – COE-COVID-19, do Ministério da Saúde – MS, coordenado pela Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS, restou elaborado e publicizado, em fevereiro/2020, o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19), com a recomendação de que “as Secretarias de Saúde dos Municípios, Estados e Governo Federal, bem como serviços de saúde pública ou privada, agências, empresas tomem nota deste plano na elaboração de seus planos de contingência e medidas de resposta. Toda medida deve ser proporcional e restrita aos riscos vigentes”;

CONSIDERANDO que, na forma do art. 6º, I, “d”, e VI, do ECA, no campo de atuação do SUS consta a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica entendida esta última como “um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores

determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos" (§ 2º);

CONSIDERANDO que, a seu turno, compete aos Estados coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 17, inc. IV, "a" e "b" da Lei nº 8.080/90), tocando aos Municípios a execução direta, no âmbito municipal, dos serviços de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 18, inc. IV, "a" e "b", da Lei nº 8.080/90);

CONSIDERANDO que a Lei nº 6.259/75 dispõe precisamente sobre a organização das ações de vigilância epidemiológica, aí abarcadas as informações, investigações e levantamentos necessários à programação e à avaliação das medidas de controle de doenças e de situações de agravos à saúde;

CONSIDERANDO que a Lei Federal 6.437/77, em seu art. 10º, parágrafo único, prevê que os estabelecimentos integrantes da Administração Pública ou por ela instituídos ficam sujeitos às exigências pertinentes às instalações, aos equipamentos e à aparelhagem adequadas e à assistência e responsabilidade técnicas atinentes à legislação sanitária;

CONSIDERANDO que o Conselho Estadual de Educação, ao qual todas as escolas de educação básica privadas, assim como as escolas estaduais de ensino fundamental e médio estão vinculadas, fixou e atualizou normas para o credenciamento de estabelecimento de ensino e autorização para funcionamento de cursos, bem como regulou procedimentos correlatos em sua Resolução nº 320/2012 e em seu Parecer nº 01/2018;

CONSIDERANDO que o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, órgão regulamentador e fiscalizador do Sistema Municipal de Educação, ao qual todas as escolas municipais e escolas de educação infantil privadas estão vinculadas, em sua Resolução CME nº 17/2016 fixa normas para credenciamento, autorização e supervisão de funcionamento das instituições que ofertam as diferentes etapas da Educação básica e suas modalidades no sistema municipal de ensino, e em seus arts. 7º e 9º prevê as condições objetivas que devem ser comprovadas pelas instituições, relacionadas às condições do imóvel destinado à educação infantil pública ou privada, com a aprovação dos órgãos oficiais competentes, por meio da emissão dos alvarás específicos para a atividade, comprovando que o prédio apresenta condições adequadas de localização, acesso, saneamento e segurança, em total conformidade com a legislação vigente, sendo imprescindíveis para o pedido de Credenciamento /Recredenciamento da escola, dentre eles, Alvará de Saúde em vigência, emitido pela Secretaria Municipal da Saúde /Vigilância Sanitária para as escolas privadas;

CONSIDERANDO que, no caso de epidemias, o interesse público se sobrepõe nas decisões, tanto que, para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, quaisquer dos entes federativos, dentro de sua esfera administrativa correspondente, poderá requisitar, com amparo no art. 15 da citada Lei nº 8.080/90, bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, mediante justa indenização;

CONSIDERANDO que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul decretou situação de calamidade pública, devido à pandemia do COVID-19, em todo território do Estado do Rio Grande do Sul, pelo Decreto 55.128, de 19/03/2020, mantida no

Decreto 55.154, de 1º de abril de 2020 e no Decreto 55.240, de 10/05/2020, que instituiu o Sistema de Distanciamento Controlado no RS, centralizando, portanto, no Governo Estadual a decisão quanto aos critérios de funcionamento e eventual reabertura dos estabelecimentos de ensino público e privados situados no Estado do Rio Grande do Sul;

CONSIDERANDO que, em 04 de junho de 2020, o governo do Estado do Rio Grande do Sul expediu o Decreto nº 55.292, no qual, para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19), em seu artigo 1º, determinou que as aulas, os cursos e os treinamentos em todas as escolas, faculdades, universidades públicas ou privadas, municipais, estaduais ou federais, e demais instituições de ensino, de todos os níveis e os graus, bem como em estabelecimentos educativos, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças e a adolescentes, incluídas as creches e as pré-escolas, situadas no território do Estado do Rio Grande do Sul, observarão as normas do Sistema de Distanciamento Controlado estabelecidas no Decreto nº 55.240, de 10 de maio de 2020, as respectivas medidas permanentes e segmentadas, bem como o estabelecido em Portaria Conjunta da Secretaria Estadual da Saúde e da Secretaria Estadual da Educação e o disposto naquele Decreto, bem como determinou que somente poderão realizar atividades presenciais de ensino as instituições e os estabelecimentos que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos: I - estabeleçam Plano de Contingência para Prevenção, Monitoramento e Controle da epidemia do novo Coronavírus (COVID-19), de conformidade com as normas estabelecidas em Portaria Conjunta da Secretaria Estadual da Saúde e da Secretaria Estadual da Educação; II - observem as medidas sanitárias permanentes de que trata o Decreto nº 55.240, de 10 de maio de 2020, as medidas segmentadas estabelecidas conforme a Região em que estejam situados, bem

como as medidas municipais específicas; e III - não estejam situados em Regiões classificadas como Bandeira Final Vermelha ou Preta;

CONSIDERANDO que a Portaria Conjunta SES/SEDUC/RS nº 01/2020, republicada em 08 de junho de 2020, **determinou a criação e fixou as atribuições de Centros de Operações de Emergência em Saúde para a Educação (COE) no âmbito estadual, regional, municipal e local** (da escola); além da **criação, pelas instituições de ensino, sem exceção, de um Plano de Contingência para Prevenção, Monitoramento e Controle do Novo Coronavírus – COVID-19, o qual deverá ser submetido ao COE-E municipal**, bem como estabeleceu protocolos e previu a observância de normas gerais de organização, medidas de distanciamento social e de cuidado pessoal para alunos e trabalhadores, limpeza dos ambientes, readequação dos espaços físicos e circulação social, dentre outras;

CONSIDERANDO que a Portaria Conjunta nº 1/2020 SES/SEDUC **fixou as atribuições do COE-E municipal**, consistentes em **articular** ações, apoiar instituições de ensino, **monitorar** informações dos COE-Es locais, **manifestar parecer** favorável à **retomada** das atividades presenciais das escolas mediante informação de cumprimento dos protocolos pelo COE-E local, **acompanhar execução** de medidas propostas e avaliar necessidade de ajustes nas escolas, **sugerir** ajustes aos COE-Es locais e **submeter** ao COE municipal para deliberação, **o que indica que a criação desta estrutura previamente à autorização de abertura de qualquer escola no território é inafastável para o prefeito municipal, que deve também mantê-la em pleno funcionamento após o reinício de atividades presenciais nas instituições, enquanto permanecer o reconhecimento da Emergência em Saúde Pública;**

CONSIDERANDO que a Portaria Conjunta nº 1/2020 SES/SEDUC **estabeleceu como atribuições do COE-E local (da escola) elaborar plano de contingência, informar e capacitar** a comunidade escolar sobre cuidados, organizar a **implementação** dos protocolos de reabertura das aulas presenciais, manter a rotina de **monitoramento** dos protocolos, garantindo a execução, manter o **informado** o COE municipal sobre os **casos** suspeitos e confirmados e solicitar orientações, planejar **ações**, definir **atores** e **determinar** a adoção de **medidas, tudo para que se assegure que cada instituição de ensino se planeje e estava permanentemente preparada para agir durante a ocorrência de atividades presenciais com alunos no período da pandemia;**

CONSIDERANDO que, em 05 de setembro de 2020, o governo do Estado do Rio Grande do Sul expediu o Decreto nº 55.465, que estabelece as normas aplicáveis às instituições e estabelecimentos de ensino situados no território do Estado do Rio Grande do Sul, conforme as medidas de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19) de que trata o Decreto nº 55.240, de 10 de maio de 2020, que institui o Sistema de Distanciamento Controlado, revogando o Decreto 55.292 anteriormente expedido para a mesma finalidade, mas apenas trazendo novas determinações complementares às anteriores, mantendo a mesma linha de indicações para as instituições de ensino;

CONSIDERANDO que este Decreto nº 55.465/05.09.20 prevê que em seu art. 1º que **todas as instituições de ensino, de todas as redes, localizadas no Rio Grande do Sul devem observar normas do Sistema de Distanciamento Controlado**, bem como estabelece em seu art. 2º que **somente são possíveis atividades presenciais de ensino, de apoio pedagógico e de cuidados a crianças adolescentes nas instituições que, cumulativamente: 1) estabeleçam plano de contingência com**

indicação do serviço de saúde de referência para encaminhamento de casos, que **comprovem criação do COE-local** e que **comprovem preenchimento de autodeclaração de conformidade sanitária**; 2) observem medidas sanitárias permanentes e medidas segmentadas por região e medidas municipais específicas; 3) **não estejam em localidades em município em bandeira vermelha ou preta** (e que caso estejam **em bandeira laranja, isto ocorra há pelo menos duas semanas**, conforme §9º do referido artigo); 4) **observem limite de 50% da capacidade de alunos por sala**; 5) observem normas estabelecidas, nos âmbitos de suas competências, pelos municípios em que situadas;

CONSIDERANDO que no Decreto nº 55.465/05.09.20, art. 2º, § 5º, resta determinada a organização dos espaços das instituições de ensino **conforme Portaria Conjunta SES/SEDUC, o que implica que eventuais protocolos municipais possam existir, mas que não conflitem com aqueles já estabelecidos pelas normas estaduais, de observância obrigatória pelas instituições**;

CONSIDERANDO que no Decreto nº 55.465/05.09.20, art. 2º, § 7º, resta esclarecido que o controle sanitário realizado das escolas será realizado conforme plano de contingência e autodeclaração de conformidade sanitária, **cabendo ao Estado e municípios definição dos critérios de fiscalização das instituições de ensino sob sua responsabilidade, o que demanda evidentemente a efetivação de um planejamento pela Secretaria Municipal de Saúde e por toda estrutura municipal para dar conta da realização desta fiscalização, com estratégias e ações materialmente suficientes para garantir que somente operem instituições com regularidade sanitária**;

CONSIDERANDO que no Decreto nº 55.465/05.09.20, art. 2º, § 8º, restou previsto que as Bandeiras Finais de que trata o inciso III do *caput* (condição para que qualquer escola possa realizar atividade presencial é de que o município não esteja em bandeira preta ou vermelha) **são aquelas definidas pelo Estado, vedada a utilização de qualquer outro critério, o que afasta a possibilidade do prefeito municipal desconsiderá-la**, ainda que esteja estabelecida cogestão para outras atividades econômicas na região de saúde do sistema de distanciamento controlado;

CONSIDERANDO que no Decreto nº 55.465/05.09.20, art. 2º, § 9º, está previsto que, quando a Região em que esteja localizada a instituição de ensino estiver classificada na Bandeira Final Laranja imediatamente após ter estado classificada em Bandeira Final mais restritiva, as atividades presenciais nas escolas somente poderão ser realizadas após o transcurso de mais um período de avaliação e se houver confirmação da permanência em Bandeira Final Laranja;

CONSIDERANDO que, conforme o Decreto nº 55.465/05.09.20, art. 4º, **somente serão autorizadas as atividades presenciais de ensino, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças e adolescentes, observados o decreto, portaria conjunta SES /SEDUC e a capacidade das instituições de ensino, a partir de: I – ensino infantil – 08 de setembro; II – ensino superior e ensino médio – 21 de setembro; III – ensino fundamental anos finais – 28 de outubro; IV- ensino fundamental anos iniciais – 12 de novembro;**

CONSIDERANDO que, em 16 de setembro restou publicada a Portaria SES nº 608 /2020, regulamentando aspectos do Decreto 55.465/20 e dispondo novamente sobre as **medidas** de prevenção, monitoramento e controle da COVID-19 **a serem aplicadas em todas as Instituições de Ensino com atividades presenciais no Estado do Rio**

Grande do Sul (art. 1º, § 1º), as quais deverão adotar gerais de organização (art. 1º, § 2º) - constituindo, instituindo e mantendo atuante o Centro de Operações de Emergência Escolar Local (COE-E Local), devendo o registro dos membros representantes responsáveis pelo COE-E Local constar no Plano de Contingência; elaborar Plano de Contingência, conforme modelo disponível no sítio eletrônico <https://coronavirus.rs.gov.br/ensino>; preencher a “Autodeclaração de Conformidade Sanitária Para Instituições de Ensino” disponível no sítio eletrônico <https://coronavirus.rs.gov.br/ensino> (a autodeclaração consiste em um formulário eletrônico com questões estruturadas sobre as ações sanitárias e adaptações realizadas nas instituições de ensino); dar preferência a atendimentos e reuniões remotas, por meio de plataformas digitais ou de outras ferramentas; identificar Serviços de Saúde de referência para a notificação e encaminhamento de casos suspeitos ou sintomáticos; comunicar previamente aos trabalhadores, alunos e toda comunidade escolar e acadêmica sobre as medidas de prevenção, monitoramento e controle da transmissão da COVID-19 adotadas pela **Instituição de Ensino**, mantendo os respectivos registros; documentar todas as ações adotadas pela instituição em decorrência do cumprimento das determinações da Portaria, deixando-as permanentemente à disposição, especialmente para a fiscalização municipal, em atendimento ao dever de transparência – e diversas outras medidas específicas organizacionais preventivas, de monitoramento e controle, **tudo em um esforço normativo contínuo de detalhamento de ações com o fim de garantir, em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, ações sanitárias responsáveis e suficientes tanto pelo Poder Executivo estadual e municipal gestor das ações em saúde, quanto pelas mantenedoras de estabelecimentos de ensino, quer sejam elas privadas ou públicas (municipais, estaduais e federais);**

CONSIDERANDO que a Portaria SES nº 608/16-09-2020 estabelece que os documentos de que trata a referida Portaria deverão permanecer sob responsabilidade do COE-E Local e disponíveis para os órgãos responsáveis, **não eximindo os estabelecimentos do cumprimento dos demais regulamentos sanitários e legislação própria do seu município sede, reafirmando a responsabilidade fiscalizatória estatal permanente da vigilância em saúde e do próprio sistema instituído referente aos Centros de Operações de Emergência em Saúde para a Educação (COE) no âmbito estadual, regional, municipal e local;**

CONSIDERANDO que as previsões do Decreto Estadual 55.292/2020 (posteriormente substituído pelo Decreto 55.465/05.09.20) e da Portaria SES/SEDUC/RS nº 01/2020 foram previamente definidas e amplamente divulgadas, em junho, ainda que naquele momento sequer houvesse perspectiva de levantamento da restrição de funcionamento presencial de escolas, a fim de permitir a adoção de providências necessárias pelos agentes públicos estaduais e municipais, bem como por escolas e suas mantenedoras, para que estivessem preparados para a retomada de suas atividades tão logo autorizada essa medida pelo Governo do Estado;

CONSIDERANDO que, embora a partir da publicação do Decreto Nº 55.435, em 11 de agosto de 2020, tenha restado alterado o art. 21 do Decreto nº 55.240, de 10 de maio de 2020, e ficado estabelecido modelo de cogestão do Distanciamento Controlado do RS, passando o Governo do Estado do Rio Grande do Sul a dividir tal ônus com os Prefeitos Municipais, responsáveis pela direção local do SUS, definindo estratégias e ações diferenciadas para o enfrentamento das emergências pelo novo Coronavírus, não houve a inclusão da atividade econômica educação neste novo modelo de cogestão, permanecendo as normas centralizadas no Estado, conforme art. 1º do Decreto Estadual 55.292, de 04 de junho de 2020, já referido acima, e,

especialmente como bem claramente referido no §8º do art. 2º do Decreto nº 55.465 /05.09.20;

CONSIDERANDO que todos os instrumentos normativos anteriormente citados têm amparo no Princípio maior do Interesse Público para salvaguardar a vida nesse período de Pandemia e, portanto, prevalecem sobre os interesses privados, eventualmente afetados pelas medidas interventivas, bem como demanda do setor público e de toda a sociedade adaptações quanto à forma tradicional de encaminhamentos de toda ordem;

CONSIDERANDO que o artigo 24 da Constituição Federal estabelece a competência legislativa concorrente dos entes da federação, repartindo verticalmente a competência entre União, Estados e Distrito Federal para editar normas acerca de diversos temas, como, no que concerne ao tema em comento, a proteção e defesa da saúde (art. 24, XII) e, segundo o referido dispositivo, a União deve limitar-se ao estabelecimento de normas gerais sobre os matérias repartidas (art. 24, § 1º), sendo competência dos Estados e do Distrito Federal suplementar tais normas gerais para preencher os vazios da lei federal, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades local não sendo possível, evidentemente, contrariar os critérios mínimos estabelecidos, sob pena de inconstitucionalidade;

CONSIDERANDO que os Municípios, a despeito de não serem referidos no art. 24, têm garantida a oportunidade de legislar suplementarmente aos outros entes federais a partir do momento em que o art. 30, I e II, da CF/88, possibilita-lhes suplementar as legislações federal e estadual em assuntos de interesse local, no que couber e que, assim como a legislação suplementar estadual não deve desbordar às regras gerais estabelecidas pelo ente federal, eventual regramento municipal deve ser

harmônico com relação à disciplina estabelecida tanto pela União quanto pelo Estado, não sendo possível, portanto, que o Município edite normas flexibilizando as previsões federais e estaduais, admitindo-se tão somente o aumento da proteção através da publicação de normas de caráter mais restritivo;

CONSIDERANDO que, no que tange à distribuição das competências administrativas/materiais, a CF estabelece a competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios para cuidar da saúde (art. 23, II e IX), do que se extrai que todos os entes federados podem atuar diretamente na matéria, consideradas as limitações regulamentadas para o caso concreto;

CONSIDERANDO que não é outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, em decisão preferida em 08 de abril de 2020 pelo Ministro Alexandre de Moraes, no âmbito da ADPF n.º 672[1], que discute, exatamente, a repartição das competências entre os entes da Federação e os atos praticados pela União, Estados e Municípios no contexto do enfrentamento da pandemia do COVID-19;

CONSIDERANDO que a flexibilização ou a redução do nível de proteção oferecido à saúde por leis ou atos administrativos da União ou do Estado não podem ser promovidas pelo Município, sob pena de desrespeito às regras de competência constitucionalmente fixadas, e que eventual flexibilização autorizada deverá estar amparada em estudo técnico-científico, já que se está diante de uma crise sanitária sem precedentes na história recente da humanidade, além da obediência ao princípio da precaução, determinando esse princípio que, em um ambiente de incerteza científica, os riscos sanitários devem ser considerados em sua potencialidade mais intensa, de modo que as medidas a serem adotadas com antecedência para impedir ou reduzir o impacto de sua ocorrência efetiva devem corresponder a esse cenário mais grave;

CONSIDERANDO que, por todo o exposto, a partir das premissas estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal, decorre, de modo evidente, a conclusão de que, no conflito entre normativas de entes federativos distintos, devem prevalecer as normas gerais emanadas da União e, em seguida, as dos Estados, podendo os Municípios, à luz das particularidades locais, suplementá-las apenas para intensificar o nível de proteção já conferido, sendo rigorosamente indevida – e, portanto, inconstitucional – qualquer redução do patamar de cuidado estabelecido em atos normativos nacionais ou estaduais, sem autorização legislativa expressa;

CONSIDERANDO que a atuação dos Municípios é mais limitada, já que devem agir apenas a partir das orientações oriundas não só da União, mas também do Estado que integre, à luz das necessidades sanitárias do momento, **sendo que nem mesmo a justificativa do interesse local infirma tal conclusão, pois se está diante de uma calamidade pública que é nacional, a demandar, assim, ações coordenadas e sistêmicas, sob pena de as diversas formas de atuação de cada ente federativo acabar frustrando todos os esforços de controle da pandemia, de sorte que não cabe ao ente local, assim, adotar regulamentação mais flexível ou branda do que a federal e a estadual**, como já afirmou o STF na ADC 672/Alexandre de Moraes referida, podendo apenas suplementar as medidas de controle e cuidado indicadas pelas unidades federadas maiores para restringir mais ainda alguns aspectos da vida social e econômica, em atendimento a particularidades locais;

CONSIDERANDO que, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a explicitação da *competência concorrente* para legislar no campo da *proteção e defesa da saúde* (artigo 24, inciso XI, da Constituição Federal), relativamente à crise decorrente da pandemia do coronavírus, veio na ADI n.º 6.341, ajuizada pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista) contra a Medida Provisória n.º 926/2020, na qual, em sede cautelar, o Ministro Marco

Aurélio certificou que as providências da União “não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência comum na forma do art. 23, inciso II, da Lei Maior” (decisão de 24 de março de 2020);

CONSIDERANDO que a medida cautelar deferida foi referendada pelo Plenário do STF por unanimidade em 15/04/2020, confirmando o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios;

CONSIDERANDO que, já no âmbito do pedido de Suspensão de Liminar n.º 1.309, o Ministro Dias Toffoli endossou expressamente a compreensão do Ministro Marco Aurélio, no sentido de que seria permitida a Prefeitos Municipais a edição de decretos tratando de medidas de enfrentamento da pandemia; contudo, chamou atenção para o fato de que as providências estatais devem se dar mediante “ações coordenadas e devidamente planejadas pelos entes e órgãos competentes”, seguindo, basicamente, as diretrizes do Ministério da Saúde, **consignando que decisões isoladas, “que atendem apenas a uma parcela da população, e de uma única localidade, parecem mais dotadas do potencial de ocasionar desorganização na administração pública como um todo, atuando até mesmo de forma contrária à pretendida”** (decisão de 1º de abril de 2020);

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal também já sinalizou que são determinantes, quando se trata de avaliar medidas de proteção do direito à vida e à saúde (artigos 5º, *caput*, 6º e 196, todos da Lei Maior), os chamados *princípios da prevenção e da precaução*, que impõem a prevalência das escolhas que ofereçam

proteção mais ampla aos direitos fundamentais em questão, como se vê das decisões lançadas nos autos das ADPFs n.º 668 e n.º 669, em que se discute a legitimidade de campanha publicitária do Governo Federal (*O Brasil Não Pode Parar*), o Ministro Luis Roberto Barroso, ao apreciar pedido de concessão de medida cautelar, registrou que “o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de que, em matéria de tutela ao meio ambiente e à saúde pública, devem-se observar os princípios da precaução e da prevenção”, dizendo que, “havendo qualquer dúvida científica acerca da adoção da medida sanitária de distanciamento social (...) a questão deve ser solucionada em favor do bem saúde da população” (decisão de 31 de março de 2020);

CONSIDERANDO, portanto, que a flexibilização ou a redução do nível de proteção oferecido à saúde por leis ou atos administrativos da União ou do Estado não podem ser promovidas pelo Município, sob pena de desrespeito às regras de competência constitucionalmente fixadas e também ao princípio da precaução, determinando o princípio da precaução que, em um ambiente de incerteza científica, os riscos sanitários devem ser considerados em sua potencialidade mais intensa, de modo que as medidas a serem tomadas com antecedência para impedir ou reduzir o impacto de sua ocorrência efetiva devem corresponder a esse cenário mais grave;

CONSIDERANDO que, ante a importância da redução da mobilidade de pessoas e do isolamento social para a prevenção do contágio e preservação da vida, defendida pela Organização Mundial de Saúde, a abertura da escola e serviços afins a todas as crianças e adolescentes matriculadas causa preocupação, devendo ser objeto, ao menos, de uma reflexão ponderada diante da existência de outras ações possíveis para alcançar os resultados pretendidos com menores riscos de contágio para a população;

CONSIDERANDO que, em momento de intensificação de boas práticas sanitárias e necessidade de maior atenção à pessoa em especial condição de desenvolvimento relativa a crianças em educação infantil, e crianças e adolescentes das demais etapas de ensino, a autorização de funcionamento de estabelecimentos de ensino que não preencham os requisitos legais, e, porquanto, em face do risco de contágio ampliado, pode ensejar indenizações futuras, em prejuízo ao erário, e a incidência, em devidamente comprovado, dolo ou culpa, de ato de improbidade administrativa, haja vista a previsão dos arts. 5º e 10, VII, XI e XVIII, da Lei 8.429/92, com possibilidade de ressarcimento pessoal da Autoridade determinante do ato administrativo;

CONSIDERANDO que, quando ameaçados ou violados os direitos das crianças e dos adolescentes, devem ser aplicadas medidas de proteção pautadas, especialmente, nos princípios da condição de sujeitos de direito, da proteção integral e prioritária, da responsabilidade primária e solidária do poder público, do superior interesse, da intervenção precoce, da atualidade e da obrigatoriedade da informação (art. 98 e seguintes, do ECA);

CONSIDERANDO que, ante a persistência da pandemia, existe grande risco de contaminação nas escolas e nos serviços destinados aos cuidados de crianças e adolescentes em contraturno escolar devido à aglomeração, sendo exigida precaução nas ações do poder público, evitando prejuízos de maior monta;

CONSIDERANDO que, em que pese a existência do antigo princípio geral do Direito de que ninguém pode alegar desconhecimento da lei (positivado na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – redação da L. 12.376/2010 ao DL 4.657 /1942), de aplicação ainda mais evidente à Administração Pública, que deve se pautar

pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência conforme o artigo 37 da Constituição da República, a Promotoria Regional de Educação de Porto Alegre, ao constatar que municípios de sua área de atuação ainda não haviam tomado as providências de observância das normativas estaduais relativas às instituições de ensino previstas no Decreto 55.292/2020 e Portaria Conjunta nº 01/2020 SES/SEDUC, instituiu projeto de atuação extrajudicial preventiva e de indução de política pública (Pap.01411.003.603/2020);

CONSIDERANDO que as primeiras ações no projeto referido consistiram em solicitar informações aos Municípios sobre a constituição dos COE-E municipais, remeter legislação pertinente para conhecimento e, em 19 de agosto, realizar uma primeira reunião virtual com todos os 25 Municípios da Regional, para apresentação do projeto e explanação das normativas aplicáveis, bem como já a apresentação por parte de alguns municípios das ações que já vinham sendo desencadeadas pelas Secretarias Municipais de Educação, Secretarias Municipais de Saúde e sua Vigilância Sanitária, bem como Conselhos Municipais de Educação para o atendimento do desafio colocado para o período, como forma de compartilhamento de conhecimento e experiência na região em boas práticas, o que é indispensável em um período de pandemia em que as ações de um município impactam as cidades vizinhas;

CONSIDERANDO que nesta primeira reunião do projeto referido o Município de Porto Alegre não se fez representar por nenhum agente público da administração municipal e que em reunião posterior com municípios da região metropolitana restou informado que o único município da GRANPAL que ainda não havia constituído COE-E municipal era Porto Alegre;

CONSIDERANDO que foi designada posteriormente reunião específica e exclusiva para tratar a situação de Porto Alegre, em 03 de setembro, na qual compareceram representantes da Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde e da Vigilância em Saúde, após prévio envio de convite e contatos telefônicos para confirmação, além de envio de e-mails com diversos materiais anexados para auxiliar na organização municipal, e no referido encontro, na qual também presentes vários segmentos implicados na educação executada no território, foi extensamente tratada a gravidade da situação de Porto Alegre, tendo sido sinalizado pela Promotoria Regional de Educação todas as ações pendentes de execução e os parâmetros normativos existentes;

CONSIDERANDO que Porto Alegre é a capital do Estado e conta com centenas de instituições de ensino das mais diversas redes e etapas educacionais, sendo que, de todas elas, apenas as instituições federais e estaduais serão monitoradas conforme o sistema de distanciamento controlado pelo COE-E regional (estrutura de responsabilidade do governo estadual), cabendo ao COE-E municipal exercer as atribuições previstas no art. 6º da Portaria Conjunta nº 1/2020 SES/SEDUC em relação a todas as escolas municipais e a todas as instituições de ensino privadas de Porto Alegre, desde as escolas de educação infantil até as universidades;

CONSIDERANDO que na reunião de 03 de setembro restou agendada nova reunião para o dia 15 de setembro, na qual se esperava que o Município indicasse as providências que teria implementado para a regularização de suas ações;

CONSIDERANDO que em 14 de setembro a Administração Pública Municipal, conforme divulgado na imprensa, realizou uma *live* em que apresentou protocolos que havia instituído para o funcionamento presencial em escolas na cidade e apresentou

uma proposta de calendário de reabertura das escolas no município, nos seguintes termos (reprodução de imagem disponibilizada na referida *live*):

CONSIDERANDO que a referida proposta de cronograma de reabertura da PMPA está em desacordo com a legislação, na medida em que autoriza funcionamento de etapas e modalidades de atendimento em datas em que o Decreto 55.465/2020 veda expressamente, bem como o cronograma não faz qualquer ressalva à necessidade de que à época dos marcos iniciais de liberação Porto Alegre se encontre pelo menos na segunda semana de bandeira laranja;

CONSIDERANDO que na referida *live* e nas manifestações subsequentes à imprensa a Administração Pública municipal não teceu qualquer orientação quanto à necessidade das escolas enviarem ao Centro de Operações de Emergência em Saúde municipal seus planos de contingência para aprovação, como condição para o seu funcionamento, tampouco houve qualquer orientação quanto à necessidade da observância dos detalhados protocolos e normativas estaduais de saúde para a atividade educacional no período da pandemia;

CONSIDERANDO que, conforme apurado na reunião realizada pela Promotoria Regional de Educação em 15 de setembro, à qual não compareceram representantes da Secretaria Municipal de Saúde e da Vigilância em Saúde, o Secretário Municipal de Educação já havia realizado reuniões com escolas privadas de educação infantil parceiras do Município e escolas públicas municipais, nas quais referiu expressamente que em Porto Alegre não haveria a necessidade de criação de COE-E locais e nem a elaboração de planos de contingência, sendo que não haveria análise pelo COE municipal destes documentos, além de que os protocolos sanitários que precisariam ser seguidos são apenas aqueles apresentados pelo Município;

CONSIDERANDO que, conforme também apurado na reunião realizada pela Promotoria Regional de Educação em 15 de setembro, no mesmo horário o prefeito municipal e o secretário municipal de educação estavam realizando reunião com algumas escolas privadas de educação infantil (não tendo convidado o SINDICRECHES), na qual foram passadas as mesmas orientações anteriormente referidas: desnecessidade de criação de COE-E local, de elaboração de planos de contingência e necessidade de observância apenas dos protocolos sanitários locais, resumindo-se a fiscalização a atuação a posterior junto às escolas em caso de contaminação e/ou surto;

CONSIDERANDO que, em que pese tenha sido publicado pelo Município de Porto Alegre, em 09 de setembro, o Decreto nº 20.721/2020, que incluiu o art. 5ª-A no Decreto nº 20.625/23-06-2020, para instituir Grupo Especial para análise e decisões sobre atividades de ensino durante a pandemia, permanecem desatendidas as normativas estaduais constantes do Decreto 55.465/2020 e Portaria Conjunta nº 1/2020 SES/SEDUC, uma vez que é necessária a instituição do Centro de Operações de Emergência em Saúde para a Educação municipal, na forma e para os fins previstos nas normas, com necessidade de agregar na sua estrutura, de forma permanente, também, no mínimo, um representante de escolas privadas da cidade, tendo sido observado pela Promotoria que, mesmo municípios pequenos e médios estão assegurando participação mais ampla, como representação por etapa do ensino privado (infantil, fundamental, médio e superior), além de representante do Conselho Municipal de Educação e da Coordenadoria Regional da Educação estadual, além da ampliação de participação de outras secretarias municipais para além da de educação;

CONSIDERANDO que a conduta omissiva da Administração Pública municipal de Porto Alegre está impossibilitando a centenas de escolas públicas e privadas da cidade o seu próprio funcionamento regular, porquanto é por elas sabido a

necessidade de observarem a legislação estadual, que estabelece como requisito para a operação presencial a constituição de COE-E local e elaboração de contingência que seja aprovado pelo COE-E municipal;

CONSIDERANDO que a conduta da Administração Municipal, além de impor ônus indevido às escolas privadas, causa a elas insegurança jurídica, na medida em que são repassadas orientações desconformes com a legislação que já era de seu amplo conhecimento, tanto que a imensa maioria das instituições já executaram grande parte das ações necessárias, balizadas pela legislação em vigor e anunciada desde o mês de junho, com investimento financeiro e humano significativo;

CONSIDERANDO que os protocolos de saúde anunciados pela Administração Pública municipais são em parte conflitantes com os protocolos já definidos pelo Estado e, também, insuficientes, bem como que não há qualquer planejamento relativo à fiscalização efetiva e sistemática das instituições de ensino, prévia ou posterior à sua abertura para atividades presenciais;

CONSIDERANDO que o Município de Porto Alegre, por sua Secretaria Municipal de Educação, não tomou qualquer medida de orientação à sua rede quanto à constituição do COE-E locais;

RESOLVE, em caráter preventivo, visando à proteção integral das crianças e dos adolescentes e a evitar eventuais demandas judiciais de responsabilização, RECOMENDAR ao PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, ao SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO e ao SECRETÁRIO MUNICIPAL DA SAÚDE:

1) Que se abstenham de autorizar o funcionamento de atividades presenciais de ensino, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças e adolescentes nas instituições

de ensino públicas (municipais, estaduais e federais) e privadas, situadas em seu território, em datas em desconformidade com os termos do Decreto n.º 55.240 e suas alterações e n.º Decreto 55.465/05.09.2020;

2) Que adotem as providências para a instituição do COE-E municipal de Porto Alegre na forma e para os fins previstos na Portaria Conjunta nº 01/2020 da Secretaria Estadual de Saúde e da Secretaria Estadual de Educação;

3) Que se abstenham de autorizar a realização de atividades presenciais por qualquer escola no território de Porto Alegre que não possua plano de contingência aprovado pelo COE-E Municipal e que não cumpram todos os requisitos do Decreto n. 55.465/2020, da Portaria Conjunta nº 01/2020 SES/SEDUC e da Portaria SES nº 608 /2020;

4) Que adotem providências para a instituição COE-E local na sua rede municipal e na rede de educação infantil e fundamental privada com as quais o Município mantém termo de colaboração para oferta de serviços educacionais;

5) Que coíbam a retomada de atividades presenciais em instituições de ensino públicas e privadas que estejam em situação irregular perante a vigilância sanitária, ou pelo menos até que a vigilância sanitária municipal verifique, para aquelas instituições que não possuam a certificação na forma de alvará ou outro documento previamente expedido, a presença de condições sanitárias para o atendimento de crianças e adolescentes;

6) Que provejam o quadro de recursos humanos da equipe que atua na Vigilância Sanitária Municipal de modo a fazer frente à demanda para fiscalização adequada de todos os estabelecimentos de ensino públicos e privados de Porto Alegre, quando do retorno às atividades escolares presenciais;

7) Que determinem à Vigilância Sanitária Municipal que proceda ao acompanhamento de todo o processo de retomada das atividades escolares presenciais, desde a apresentação dos planos de contingência pelas instituições na forma do Decreto 55.465, inclusive com a verificação das autodeclarações de conformidade sanitária e atestes de planejamento e execução de protocolos sanitários, nos termos estabelecidos na Portaria Conjunta SES/SEDUC/RS nº 01/2020, até a fiscalização de sua implantação nas escolas;

8) Que estabeleçam protocolos de saúde municipais, caso entendam devido para aprimorar a proteção à saúde no território em razão de suas características locais, que não se contraponham ou conflitem com os protocolos já definidos para as instituições de ensino pelo Estado do Rio Grande do Sul;

9) Que publicizem, em meio de comunicação oficial do Município de Porto Alegre, acessível ao público, as escolas que se encontram com regularidade sanitária atestada e com plano de contingência aprovado, antes do seu início de funcionamento presencial, informação **essencial para decisão das famílias quanto ao retorno seguro das crianças e adolescentes aos referidos estabelecimentos;**

10) Que informem à Promotoria Regional de Educação de Porto Alegre, **no prazo de 5 dias**, as providências adotadas para o cumprimento do disposto nesta Recomendação nos itens 2 e 4, e **no prazo de 15 dias**, o cumprimento do disposto nesta Recomendação nos itens 6, 7 e 9.

11) Caso adotem protocolos de saúde específicos locais, que informem à Promotoria Regional de Educação de Porto Alegre, **no prazo de 15 dias**, as providências adotadas para o cumprimento do disposto nesta Recomendação no item 8.

A inobservância desta Recomendação poderá ensejar o ajuizamento de AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

Encaminhe-se cópia desta recomendação, para ciência, ao Procurador-Geral do Estado, ao Coordenador do Centro de Operações de Emergências em Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, à Secretaria Estadual de Saúde e à Secretaria Estadual de Educação, para ciência e para a adoção de providências em face da inobservância do ente federativo municipal de Porto Alegre à normativa estadual referente à prevenção e ao combate à pandemia do coronavírus no âmbito da atividade econômica educação.

Encaminhe-se cópia desta recomendação, bem como do inteiro teor do inquérito civil público, à Procuradoria de Prefeitos, para ciência e análise quanto ao cabimento de adoção de providências em relação à possível prática de crime de responsabilidade.

Encaminhe-se cópia desta recomendação, bem como do inteiro teor do inquérito civil público, à Promotoria de Justiça do Patrimônio Público, para ciência e análise quanto à apuração de ocorrência de improbidade administrativa.

Encaminhe-se cópia desta recomendação, bem como do inteiro teor do inquérito civil público, à Promotoria de Justiça dos Direitos Humanos com atribuição em saúde pública, para ciência e para análise quanto à pertinência de eventual hipótese de atuação.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

MINISTÉRIO PÚBLICO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE DE PORTO ALEGRE - PROTEÇÃO

Procedimento nº **01411.005.012/2020** — Inquérito Civil

Encaminhe-se cópia desta recomendação ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, para ciência, uma vez que tem atuado marcadamente na área de educação durante a pandemia.

Encaminhe-se cópia desta recomendação, para ciência, às diversas instituições que têm acompanhado as ações da Promotoria Regional de Educação de Porto Alegre no PROJETO VERIFICAÇÃO DA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA A RETOMADA DE ATIVIDADES PRESENCIAIS EM ESCOLAS COM SEGURANÇA (PAp 01411.003.603/2020) em reuniões virtuais: FAMURS, UNDIME, CEEed, UNCME, CME de Porto Alegre, SINEPE, SINDICRECHES, SINPRO, Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1ª CRE, 1º BBM e Coordenação da Comissão de Educação dos Conselhos Tutelares.

Porto Alegre, 17 de setembro de 2020.

Danielle Bolzan Teixeira,

Promotora Regional de Educação de Porto Alegre

Nome: **Danielle Bolzan Teixeira**
Promotora de Justiça — 3435881
Lotação: **Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Porto Alegre - Proteção**
Data: **17/09/2020 16h59min**

Documento eletrônico assinado por login e senha (Provimento nº 63/2016-PGJ).

Documento assinado digitalmente por (verificado em 17/09/2020 17:04:01):

Nome: **RIO GRANDE DO SUL PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA**

Data: **17/09/2020 16:59:30 GMT-03:00**

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. A conferência de autenticidade do documento está disponível no endereço eletrônico:

"<http://www.mprs.mp.br/autenticacao/documento>"

informando a chave **000006467849@SIN** e o CRC **14.5255.1128**.

1/1