



## RECOMENDAÇÃO nº 02/2020 da PROMOTORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, PROMOTORIA DE JUSTIÇA REGIONAL DA EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE, por sua Promotora de Justiça signatária, no uso de suas atribuições legais, nos autos do **IC n.º 01411.002.147/2020, em tramitação no SIM**, e com base no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e artigo 201, § 5º, alínea "c", do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente);

**CONSIDERANDO** que a Constituição da República assegura a todos os brasileiros o direito humano à educação de qualidade, inserida no título "dos direitos e garantias fundamentais" e incluída expressamente entre os direitos sociais;

**CONSIDERANDO** que o artigo 205 da Constituição Federal dispõe que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;

**CONSIDERANDO** que o artigo 208 da Constituição Federal preceitua que o dever do Estado com a educação (inciso IV) será efetivado mediante a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

**CONSIDERANDO** que o § 1º do artigo 208 da Constituição Federal dispõe que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e que, segundo o §

2º do referido artigo, o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente;

**CONSIDERANDO** que o Constituinte estabeleceu no artigo 211, § 2º, que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil;

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal estabelece o dever dos entes federativos com o atendimento absolutamente prioritário dos direitos das crianças e adolescentes, entre eles o direito à educação:

“**É dever** da família, da sociedade e **do Estado assegurar à criança** e ao adolescente, **com absoluta prioridade, o direito** à vida, à saúde, à alimentação, à **educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, **à dignidade, ao respeito**, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de **colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão**” (art. 227) [grifos inexistentes no original];

**CONSIDERANDO** que o artigo 4º da Lei 8.069/90, o ECA, assegura que “**É dever** da família, da comunidade, da sociedade em geral e **do Poder Público** assegurar, **com absoluta prioridade**, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”, bem como determina como o poder público irá operacionalizar o princípio da prioridade absoluta:

Parágrafo único – A garantia de prioridade compreende:

a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;**b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;d)**

**destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.**

**CONSIDERANDO** que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/96 – em seu art. 4º, IV, dispõe que “o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de (...) atendimento gratuito em creches e **pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade**” e no art. 30, II, prevê que a educação infantil será oferecida em “**pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade**”;

**CONSIDERANDO** que a Lei nº 9.394/96 – LDB – estabelece a obrigação de o Município proporcionar a educação infantil em creches e pré-escolas e veda o custeio de outros níveis de ensino enquanto não atender plenamente sua área de competência, que são o ensino infantil e fundamental;

**CONSIDERANDO** que o Estatuto da Criança e do Adolescente assevera o dever do Estado de “assegurar à criança atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 06 anos de idade” (Art. 54, IV).

**CONSIDERANDO** a previsão do artigo 3º do ECA, de que:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, **sem prejuízo da proteção integral** de que trata esta lei, **assegurando-se-lhes**, por lei ou por outros meios, **todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.**

**CONSIDERANDO** que o artigo 206, inciso IV, da Constituição Federal assegura a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

**CONSIDERANDO** que, no dia 30 de janeiro de 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);

**CONSIDERANDO** que, no dia 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde, através da Portaria GM/MS nº 188/2020, declarou "emergência em saúde pública de importância nacional", em decorrência da infecção humana pelo Coronavírus, reconhecendo que a situação atual demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde;

**CONSIDERANDO** que, no dia 06 de fevereiro de 2020, foi publicada a Lei nº 13.979, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência e saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de COVID 19;

**CONSIDERANDO** que, no dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a ocorrência de pandemia para o Coronavírus, ou seja, momento em que uma doença se espalha por diversos continentes com transmissão sustentada entre humanos;

**CONSIDERANDO** que, em 19 de março de 2020, o governo do Estado do Rio Grande do Sul expediu o Decreto nº 55.128, declarando estado de calamidade pública em todo o território do Estado para fins de prevenção e enfrentamento à pandemia causada pelo COVID-19;

**CONSIDERANDO** que, em 20 de março de 2020, o Congresso Nacional reconheceu estado de calamidade pública no Decreto Legislativo de nº 6, de 20 de março de 2020, com risco à saúde coletiva da população;

**CONSIDERANDO** que, em 1º de abril de 2020, o governo do Estado do Rio Grande do Sul expediu o Decreto nº 55.154, reiterando o estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul declarado no Decreto 55.128 e, em seu artigo 7º, determinou que ficassem “**suspensas**, diante das evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde, observado o indispensável à promoção e à preservação da saúde pública, para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), com fundamento no art. art. 3º da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, **as aulas**, cursos e treinamentos presenciais **em todas as escolas**, autoescolas, faculdades, universidades, públicas ou privadas, municipais, estaduais ou federais, e demais instituições de ensino, de todos os níveis e graus, bem como em estabelecimentos educativos, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças, **incluídas as creches e pré-escolas, situadas em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul**”;

**CONSIDERANDO** que, em 30 de abril de 2020, o governo do Estado do Rio Grande do Sul expediu o Decreto nº 55.220, novamente reiterando o estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul declarado no Decreto 55.128 e reiterado no 55.154 e, em seu artigo 1º, determinou nova redação ao art. 45 do Decreto nº 55.154, o qual passou a vigorar com os seguintes termos: “**Todas as medidas estabelecidas neste Decreto vigorarão até a entrada em vigor de Decreto vier a estabelecer o Sistema de Distanciamento Controlado no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.**”, **sem promover qualquer alteração no art. 7º do Decreto 55.154/2020** referido no considerando anterior;

**CONSIDERANDO** que tais instrumentos normativos têm amparo no Princípio maior do Interesse Público para salvaguardar a vida nesse período de Pandemia e, portanto, prevalece 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:

(...) Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face de atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19 (Coronavírus). (...) Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. Lamentavelmente, contudo, na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade. (...) A

Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde. O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde. No presente momento, existe uma ameaça séria, iminente e incontestável ao funcionamento de todas as políticas públicas que visam a proteger a vida, saúde e bem estar da população. (...) Em respeito à Separação de Poderes, ao Presidente da República, como força motriz na condução do Estado nos regimes presidencialistas, compete à chefia da administração pública federal no planejamento e na execução de políticas públicas de âmbito nacional, visando a atenuação dos efeitos sociais e econômicos da pandemia. (...) Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços e



distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). As regras de repartição de competências administrativas e legislativas deverão ser respeitadas na interpretação e aplicação da Lei 13.979/20, do Decreto Legislativo 6/20 e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020, observando-se, de “maneira explícita”, como bem ressaltado pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO, ao conceder medida acauteladora na ADI 6341, “no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente”. (...).

**CONSIDERANDO** que o direito à saúde, assegurado pela Constituição da República de 1988 como direito fundamental decorrente do direito à vida e da dignidade da pessoa humana, incumbe ao Estado e à sociedade a obrigação de provê-lo a todos os que dele necessitem e, sob esse prisma, os artigos constitucionais 6º e 196 consagram o direito à saúde como dever do Estado, o qual deverá, por meio de políticas sociais e econômicas, propiciar aos necessitados o tratamento mais adequado e eficaz, capaz de ofertar ao enfermo maior dignidade e menor sofrimento;

**CONSIDERANDO** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem declarar situação de emergência ou estado de calamidade pública, nos termos, respectivamente, dos artigos 7º, inciso VII, e 8º, inciso VI, da Lei n.º 12.608/2012, que “institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.”;

**CONSIDERANDO** que, quanto à pandemia do coronavírus (COVID-19), por sua gravidade e singularidade, a União editou Lei Federal n.º 13.979/2020, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, já alterada em aspectos pontuais, nos seguintes termos:

Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. (...)

Art. 3º - Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020) (...)

1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública. (...) 5º Ato do Ministro de Estado da Saúde:

I - disporá sobre as condições e os prazos aplicáveis às medidas previstas nos incisos I e II do caput deste artigo; e

II - concederá a autorização a que se refere o inciso VIII do caput deste artigo.

6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida prevista no inciso VI do caput. (Redação dada pela Medida Provisória nº 927, de 2020) 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas: (...)

II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do caput deste artigo; ou (...)

9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) (...).

**CONSIDERANDO** que tal ato legislativo federal restou regulamentado por diversos atos do Poder Executivo Federal, entre os quais o Decreto n.º 10.277/2020, que cria o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19, órgão de articulação da ação governamental e de assessoramento ao Presidente da República, nos seguintes termos:

Art. 1º - Fica instituído o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19.

Art. 2º - O Comitê é órgão de articulação da ação governamental e de assessoramento ao Presidente da República sobre a consciência situacional em questões decorrentes da pandemia da covid-19. (...)

Art. 4º-A - O Comitê contará com o Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, com o objetivo de: (Incluído pelo Decreto nº 10.289, de 2020)

I - coordenar as operações do Governo federal, conforme determinado pelo Comitê; (Incluído pelo Decreto nº 10.289, de 2020)

II- articular, com os entes públicos e privados, ações de enfrentamento da covid-19 e de seus impactos; (Incluído pelo Decreto nº 10.289, de 2020)

III - monitorar as ações adotadas pelos atores públicos e privados em relação ao enfrentamento da covid-19; (Incluído pelo Decreto nº 10.289, de 2020)

IV - repassar informações atualizadas ao Presidente da República sobre os desdobramentos das situações geradas pela covid-19 e pelas ações governamentais relacionadas; e (Incluído pelo Decreto nº 10.289, de 2020)

V - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Comitê. (Incluído pelo Decreto nº 10.289, de 2020) (...)

**CONSIDERANDO** que a Portaria n.º 743/2020 do Ministério do Desenvolvimento Regional simplificou os requisitos para o reconhecimento federal de situação de anormalidade decretada pelos entes federados em decorrência do coronavírus e, em decorrência dessas normativas, a estratégia de combate à pandemia da COVID-19, por tratar-se de um problema de saúde nacional, encontra-se sob a coordenação da União e as medidas restritivas a serem adotadas nos âmbitos estadual e municipal devem respeitar os balizamentos emanados do governo federal;

**CONSIDERANDO** que a atuação dos Municípios, especificamente, é mais limitada ainda, 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, *sponte sua*, adotar regulamentação mais flexível ou branda do que a federal e a estadual, 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 Estado do Rio Grande do Sul, regulamenta o assunto o Decreto n.º 55.154, de 1º de abril de 2020, alterado pelos Decretos n.º 55.184, de 15 de abril de 2020 (atualizado pelo Decreto n.º 55.185, de 16 de abril de 2020) e n.º 55.220, o qual estabelece uma série de medidas limitadoras das atividades sociais e econômicas, em vista da propagação do coronavírus, as quais devem ser observadas inclusive pelos Municípios;

**CONSIDERANDO** que como já referido, vigora, no que se refere ao funcionamento de atividades educacionais, a **suspensão das aulas**, cursos e treinamentos presenciais **em todas as escolas**, autoescolas, faculdades, universidades, públicas ou privadas, municipais, estaduais ou federais, e demais instituições de ensino, de todos os níveis e graus, bem como em estabelecimentos educativos, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças, **incluídas as creches e pré-escolas, situadas em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul**", devendo ser observado, ainda, o estabelecido no art. 44, que determina a suspensão da eficácia das determinações municipais que conflitem com as normas do aludido Decreto;

**CONSIDERANDO** que o Decreto Municipal de Alvorada n.º 59 de 30 de abril de 2020, no seu artigo 2º, ao autorizar a abertura "das creches e escolas de educação infantil", ainda que limitada a 30% da capacidade prevista no APPCI, apresenta-se incompatível com o disposto no Decreto Estadual n.º 55.154/2020, merecendo, por isso, nesse aspecto pontual ser retirado do mundo jurídico;

**CONSIDERANDO** que, além de toda a normativa infraconstitucional federal e estadual editada para o combate à COVID-19, da qual se retira a obrigatoriedade de

serem adotadas ações coordenadas, sob a orientação das unidades federativas mais amplas, também a *Constituição Federal* estabelece que, relativamente à saúde, a competência será concorrente, cabendo aos Poderes Legislativo e Executivo locais apenas suplementar os atos editados pela União ou pelo Estado, nos termos dos arts. 23, 24 e 30;

**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 essas decisões seguem a linha do entendimento já consagrado pelo Pretório Excelso, no sentido de que, relativamente às competências fixadas nos artigos 23 e 24 da Lei Maior, entre as quais se inclui as que dizem respeito à *saúde*, os Municípios podem apenas *suplementar* a legislação federal e estadual, jamais contrariando seu conteúdo:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. **O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).** 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto

inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a



mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia. (RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015)

**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** 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 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 o Decreto Municipal 59/2020 de também deixa de observar as determinações jurídicas contidas na própria *Constituição Estadual*, conforme se colhe dos seguintes dispositivos:

Art. 242 - As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde no âmbito do **Estado**, observadas as seguintes diretrizes: (...)

**II - integralidade na prestação de ações preventivas, curativas e reabilitadoras, adequadas às diversas realidades epidemiológicas; (...)**

Art. 243 - Ao Sistema Único de Saúde no âmbito do **Estado**, além de suas atribuições inerentes, incumbe, na forma da lei:

**I - coordenar e integrar as ações e serviços estaduais e municipais de saúde individual e coletiva;**

**II - definir as prioridades e estratégias regionais de promoção da saúde; (...)**

VII - **realizar a vigilância sanitária, epidemiológica, toxicológica e farmacológica;** (...)

**CONSIDERANDO** que o Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em 08 de abril de 2020, indeferiu pedido liminar em Mandado de Segurança impetrado pelo Município de Espumoso contra ato do Governador do Estado do Rio Grande do Sul, consistente na edição n.º 55.154/2020[2], almejando concessão da segurança objetivando a suspensão dos efeitos dos arts. 5 e 17 do referido Decreto para a abertura do comércio local, fazendo prevalecer as disposições do Decreto Municipal que flexibiliza a proibição;

**CONSIDERANDO** que o Município de Alvorada, ao desconsiderar em seu Decreto Municipal nº 59/2020 as limitações impostas pelo Decreto Estadual n.º 55.154 /2020, deixou de respeitar as normas de distribuição de competência previstas na Constituição Federal e o princípio da precaução, razão pela qual se afiguram ilegítimos os dispositivos impugnados, merecendo ser retirados do mundo jurídico;

**CONSIDERANDO** que, por todo o exposto, a partir das premissas estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal (a saber: de que a legislação em matéria de saúde pública é de competência concorrente entre os entes federativos, de que as ações devem ser coordenadas a partir das orientações imprimidas pela União e de que o enfrentamento da pandemia é regido pelos princípios da precaução e da prevenção), 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;

## RECOMENDA

### AO MUNICÍPIO DE ALVORADA

1) Que revogue ou suspenda a eficácia do artigo 2º do Decreto Municipal nº 59, de 30 de abril de 2020, ou, alternativamente, que anule o artigo 2º do Decreto Municipal nº 59, de 30 de abril de 2020;

2) Que não autorize o funcionamento de aulas, cursos e treinamentos presenciais em todas as escolas, faculdades, universidades, públicas ou privadas, municipais, estaduais ou federais, e demais instituições de ensino, de todos os níveis e graus, bem como em estabelecimentos educativos, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças, incluídas as creches e pré-escolas, situadas em seu território, em conformidade com os termos do art. 7º do decreto n.º 55.154/2020, e alterações subsequentes, até que novo decreto do governador do estado do Rio Grande do Sul ou norma federal disponha o contrário;

3) que informe à Promotoria Regional de Educação de Porto Alegre, no prazo de 72h, as providências adotadas para o cumprimento do disposto nesta Recomendação.

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

Porto Alegre, 1º de maio de 2020.

**Danielle Bolzan Teixeira,**

**Promotora de Justiça,**

**Promotora Regional de Educação de Porto Alegre.**

[1] Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 - Distrito Federal.  
Relator: Min. Alexandre de Moraes Reqte.(s) :Conselho Federal da Ordem dos  
Advogados do Brasil - CFOAB

[2] Nº 70084125665 (Nº CNJ: 0050925-92.2020.8.21.7000) 2020/CÍVEL. Número  
Verificador: 700841256652020315900. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PODER  
JUDICIÁRIO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. MANDADO DE SEGURANÇA. ÓRGÃO ESPECIAL. Nº  
70084125665 (Nº CNJ: 0050925-92.2020.8.21.7000). MUNICÍPIO DE ESPUMOSO,  
IMPETRANTE; GOVERNADOR DO ESTADO, COATOR; ESTADO DO RIO GRANDE DO  
SUL, INTERESSADO.

Nome: **Danielle Bolzan Teixeira**  
**Promotora de Justiça — 3435881**  
Lotação: **Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Porto Alegre - Proteção**  
Data: **01/05/2020 19h10min**

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

Documento assinado digitalmente por (verificado em 01/05/2020 19:10:28):

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

Data: **01/05/2020 19:10:45 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 **00005007210@SIN** e o CRC **30.1891.9113**.

1/1