



**Ministério Público do Rio Grande do Sul  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_**

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO \_\_ VARA JUDICIAL DA  
COMARCA DE GRAMADO:**

**URGENTE – COVID-19**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos arts. 127, “caput”, 129, II e III, da Constituição Federal, 25, IV, letra “a”, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), nos artigos 1º, VIII e 5º, I; da Lei Federal nº 7.347/85 - Lei da Ação Civil Pública; vem à presença de Vossa Excelência, com em documentos do anexo PA nº 01774.000.137/2020, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**, em face do

**MUNICÍPIO DE GRAMADO**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Av. das Hortênsias, nº 2029, em Gramado/RS, representado pelo Prefeito Municipal, pelas razões de fato e de direito que passa a expor:

**1. DOS FATOS:**

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).

Em 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria GM/MS nº 188/2020, declarou “emergência em saúde pública de importância nacional”, em decorrência da infecção humana pelo Coronavírus, considerando que a situação atual demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública.

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

Em 19 de março de 2020, o governo do Estado do Rio Grande do Sul expediu o decreto nº 55.128 - reconhecido pelo decreto legislativo nº 11.220, de 19 de março de 2020 -, declarando estado de calamidade pública em todo o território do Estado para fins de prevenção e enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19.

O referido instrumento sofreu várias alterações subsequentes pelos decretos n.ºs 55.130/2020; 55.135/2020; 55.136/2020; 55.149/2020; 55.150/2020 e 55.154/2020, que revogou os textos anteriores, com exceção da declaração de estado de calamidade e sofreu também alterações posteriores pelos decretos n.ºs 55.184, 55.185 e 55.220/2020, vindo a ser revogado pelo decreto nº 55.240, de 10 de maio de 2020, posteriormente alterado pelos decretos 55.285/20 e 55.320/20, de 20 de junho de 2020.



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

**O decreto estadual n.º 55.240/2020, posteriormente alterado pelo decreto 55.320/20, instituiu o Sistema de Distanciamento Controlado para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul,** reiterando a declaração de estado de calamidade pública em todo o território estadual e dando outras providências.

O **Sistema de Distanciamento Controlado**, nos termos do artigo 3º do decreto 55.240/2020, consiste em sistema que, por meio do uso de metodologias e tecnologias que permitam o constante monitoramento da evolução da epidemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19) e das suas consequências sanitárias, sociais e econômicas, estabelece, com base em evidências científicas e em análise estratégica das informações, um conjunto de medidas destinadas a preveni-las e a enfrentá-las de modo gradual e proporcional, observando segmentações regionais do sistema de saúde e segmentações setorializadas das atividades econômicas, tendo por objetivo a preservação da vida e a promoção da saúde pública e da dignidade da pessoa humana, em equilíbrio com os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e com a necessidade de se assegurar o desenvolvimento econômico e social da população gaúcha.

Esse sistema, para fins de monitoramento da COVID-19, segmenta o Estado, baseando-se em divisão geográfica criada outrora, para atuação na área da saúde, pela Resolução nº 188, de 15 de junho de 2018, da Comissão Intergestores Bipartite/RS – CIB/RS da Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul<sup>1</sup>, em sete macrorregiões - correspondentes às macrorregiões da saúde - e vinte regiões - correspondentes ao agrupamento das trinta regiões da saúde e respectivos municípios integrantes - (art. 8º), e estabelece onze indicadores (art.4º) para mensurar a propagação da COVID-19 em cada uma delas e a capacidade do sistema de saúde correspondente; considerada essa divisão geográfica, o ato normativo estabelece pontuação baseada em critérios que determina, e, como resultado, chega-se à classificação de cada região em quatro bandeiras (amarela, laranja, vermelha e preta), correspondentes ao ritmo de contágio da doença e à capacidade de resposta em termos de estrutura de saúde disponível ao enfrentamento.

As bandeiras classificatórias determinam, com frequência semanal de reapreciação (a classificação vigora da zero hora da terça-feira até às vinte e quatro horas da segunda-feira seguinte), por meio de protocolos específicos fixados pela Secretaria Estadual da Saúde (art. 22), restrições em diferentes graus conforme o setor ou grupo de setores econômicos (art. 19).

**O Município de Gramado integra a região Serra, a qual, na semana em curso, está classificada com a bandeira vermelha,** conforme o decreto estadual 55.320/20, que determinou a aplicação das medidas sanitárias segmentadas instituídas pelo antes referido sistema.

**A bandeira vermelha, segundo protocolo da Secretaria Estadual da Saúde, estabelece, em síntese, que com relação ao serviço de Alimentação (modo de funcionamento e operação):**

\_ restaurantes à la carte, prato feito e buffet sem autosserviço só podem funcionar mediante telentrega, pegue e leve e drive-thru;

\_ restaurantes à la carte, prato feito e buffet sem autosserviço só podem funcionar mediante telentrega, pegue e leve e drive-thru **(em beira de estradas e rodovias)** é permitido o presencial restrito.

<sup>1</sup> Disponível em <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/carga20180633/22173349-cibr188-18.pdf>



**Ministério Público do Rio Grande do Sul  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_**

**Entretentes, o que se vê em Gramado é o desatendimento às restrições, conforme relatórios e fotos, bem como total desvirtuamento e ampliação do conceito de “beira de estrada e rodovias”.**

**É evidente que a possibilidade de atendimento presencial restrito, em tais restaurantes, tem como ratio e objetivo viabilizar o atendimento a quem faz o transporte de cargas no país, e não para o fim de funcionamento de restaurantes na zona urbana de Gramado, que operam com o turismo, notadamente nas melhores avenidas da cidade (Avenida Borges de Medeiros, Avenida das Hortênsias etc.), causando verdadeira ampliação inusitada e indesejada do conceito, com a conseqüente abertura indiscriminada de restaurantes, inclusive com aglomerações, conforme a prova produzida em anexo.**

**Aliás, diante da “falta de tratamento igual”, relacionada ao conceito “beira de estradas e rodovias”, o próprio Prefeito Municipal foi além ao manifestar-se publicamente pela flexibilização para todos os restaurantes,** conforme as notícias veiculadas na mídia (fonte: site Miron Neto):

**FEDOCA PEDE FLEXIBILIZAÇÃO PARA TODOS OS RESTAURANTES**

*O decreto estadual que fixou o modelo de Distanciamento Controlado no Estado criou situação diferenciada para dois setores econômicos de Gramado: a gastronomia e a hotelaria. Pelo decreto estadual, o funcionamento dos hotéis e restaurantes têm menos restrições na beira de estradas e rodovias estaduais do que no perímetro urbano dos municípios. “Solicitamos ao governador que seja concedido tratamento igual a estes estabelecimentos”, afirma o prefeito Fedoca Bertolucci (PDT).*

*É que o mapa rodoviário do Estado instituído em 2017 prevê, por exemplo, que a RS-115 se prolongue por parte da avenida Borges de Medeiros (até a Praça das Etnias) e parte da Rua João Petry (da rua Garibaldi até a avenida das Hortênsias). E a RS-235, pelo decreto estadual de 2017, inclui toda a extensão da avenida das Hortênsias (bairro Planalto, Centro, bairro Avenida Central e bairro Carniel). “Estas distorções que ocorrem entre restaurantes que podem operar e os que não, é muitas vezes de alguns metros de distância, simplesmente porque uns estão estabelecidos em rodovias e outros não, mas todos situados no perímetro urbano da cidade”, destaca Fedoca.*

*O prefeito sugeriu ao governador a flexibilização da abertura dos restaurantes a la carte, prato feito e buffet sem autosserviço, tanto das rodovias como fora delas, a partir de um teto de operação reduzido, observando, todas as normas de prevenção ao coronavírus.*

**Por óbvio, não era a intenção do Prefeito Municipal, mas a sua manifestação pública, aliada à ampliação da interpretação do conceito de “beira de estradas e rodovias”, serviu para que os comerciantes do ramo de alimentação de Gramado escancarassem o seu descumprimento às normas estaduais estabelecidas, que são recepcionadas pelo anexo Decreto Municipal n.º 136/2020 (que adota,**



**Ministério Público do Rio Grande do Sul  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_**

recepciona e valida, no âmbito do Município de Gramado, o sistema de “Distanciamento Controlado” estabelecido pelo Estado).

Em toda a região central de Gramado, há restaurantes inclusive com música “ao vivo”, visando a atrair mais clientela presencial, lotação plena e aglomerações, conforme atestado pelo oficial do Ministério Público.

**ALÉM DISSO, FOI OBSERVADO A AUSÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL!**

Ainda, o Sindicato dos trabalhadores no Comércio Hoteleiro e Similares de Gramado/RS, informou, em 17 de julho de 2020, ao Ministério Público que “restaurantes, bares e similares insistem em desrespeitar o Modelo de Distanciamento Controlado do Governo do Estado”, solicitando ao Ministério Público a “apurar a responsabilidade” e a tomada das “providências cabíveis” (documento em anexo).

Ademais, a bandeira vermelha, segundo protocolo da Secretaria Estadual da Saúde, estabelece, em síntese, que com relação ao serviço de Comércio Varejista não essencial de “rua” (modo de funcionamento e operação):

\_ comércio eletrônico, telentrega, pegue e leve e *drive-thru*.

Todavia, o que se constata é um amplo funcionamento e, em casos de atendimento nas portas, verdadeiras aglomerações de turistas, conforme atestado pelo oficial do Ministério Público.

**OS RESULTADOS DA FALTA DE CUMPRIMENTO ÀS NORMAS DE DISTANCIAMENTO CONTROLADO JÁ VÊM SENDO SENTIDAS NA SAÚDE PÚBLICA.**

**NESSE TOAR, É IMPORTANTE TRAZER OS DADOS DO HOSPITAL LOCAL, BEM COMO OS DADOS PRELIMINARES DO POSTO DE SAÚDE LOCAL (“TENDA”), QUE INDICAM O CRESCIMENTO EXPONENCIAL DO ATENDIMENTO DE CASOS DE SINTOMAS RESPIRATÓRIOS.**

Os dados da Administração do Hospital São Miguel, obtidos na data de hoje (19/07/2020), são os seguintes para aquele nosocômio:

*Seguem os dados situacionais de ocupação de leitos por Coronavírus e reservas de medicamentos estratégicos utilizados nestes casos em 19/07/20:*

**UTI: Estamos com 9 pacientes na UTI com diagnóstico de infecção por Coronavírus com idades de 32 à 84 anos todos apresentando quadros graves. O estado geral destes pacientes no momento é de regular para**



**Ministério Público do Rio Grande do Sul  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_**

---

*ruim. Dentre estes, 04 encontram-se em ventilação mecânica e 01 evoluindo para este manejo. Dos pacientes em UTI, 04 gramadenses e 05 de outras cidades.*

**Na Internação Clínica: Estamos com 06 pacientes com diagnósticos positivos e/ou suspeita de infecção por Coronavírus com idade entre 16 a 81 anos, e se mantendo estáveis. Dentre estes, 05 gramadenses e 01 de outro município.**

**Com o atual cenário de pacientes em ventilação mecânica na UTI covid com uso de sedativos, estamos com estoques baixos dos medicamentos, fentanil, com 160 ampolas e atracurio com 32 ampolas.**

**Estes estoques suprem nossa demanda para 2 dias, havendo a necessidade de uso de outros medicamentos substitutivos a estes que temos em estoque.**

**A demanda por procura de atendimento ambulatorial tem aumentado significativamente, nas portas de entrada de serviços médicos hospitalares (Hospital, Tenda, Postos de saúde, PA Unimed, Consultórios médicos) com queixas de síndrome gripal.**

*Há evidências verificadas em diversos locais e países, de que ocorre maior número de contágio quando a dinâmica social é ativada desprovida de cuidados de proteção mínimos pelos indivíduos (máscaras, lavagem de mãos ou álcool gel, distanciamento, não aglomeração, ambiente arejado, não compartilhamento de objetos, entre outros) ou por estabelecimentos comerciais.*

*Devido as características epidemiológicas, geográficas, econômicas e de oferta de serviços de saúde, entendemos que as possíveis medidas de contenção da dinâmica social, precisam estar em conjunto com o município de Canela.*

**Com relação ao crescimento de casos de atendimento (sintomas respiratórios) na tenda, localizada no Posto de Saúde, tem-se a seguinte informação preliminar:**

- \_ maio/2020 – 187 atendimentos;*
- \_ junho/2020 – 315 atendimentos;*
- \_ julho (até 14/07/2020) – 514 atendimentos.*

*É cediço que o inverno também traz incremento no atendimento de casos de sintomas respiratórios.*

**O elevado aumento da gravidade do atual quadro de saúde pública no município fica ainda mais flagrante com o reiterado desrespeito às normas de**



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

**distanciamento controlado por parte de setores do comércio e a ineficiência, omissão e/ou falta de fiscalização pelo Município de Gramado.**

### 2. DO DIREITO:

#### 2.1. DA REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

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 produção e o consumo (art. 24, V) e a proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). Segundo o referido dispositivo, a União deve limitar-se ao estabelecimento de normas gerais sobre as 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 locais, não sendo possível, evidentemente, contrariar os critérios mínimos estabelecidos, sob pena de inconstitucionalidade.

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, lhes possibilita suplementar as legislações federal e estadual em assuntos de interesse local, no que couber. É indispensável referir 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 é 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.

Outro não é 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<sup>2</sup>, 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, senão vejamos:

(...) 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

<sup>2</sup> 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



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

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 (...)”.

### 2.2. DO DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE

A saúde comunga, na nossa ordem jurídico-constitucional, da dupla fundamentalidade formal e material das quais se revestem os direitos fundamentais em geral, especialmente em virtude de seu regime jurídico privilegiado. No posfácio de sua obra, Alexy<sup>3</sup> cauciona que *“que os direitos fundamentais, independentemente de sua formulação mais ou menos precisa, têm a natureza de princípios e são mandamentos de otimização”*.

O principal consectário do enquadramento de uma norma na categoria dos direitos fundamentais é o **reconhecimento da sua supremacia hierárquica** – não apenas do ponto de vista formal, mas também axiológico – e, conseqüentemente, da sua **força normativa** diferenciada. A fundamentalidade de que se revestem tais direitos não pode passar despercebida ao intérprete, a quem cabe, através da hermenêutica especificamente constitucional, extrair deles o significado que proporcione máxima possibilidade de gerar efeitos práticos.

Essa força normativa, segundo Konrad Hesse<sup>4</sup>, é o condicionamento recíproco entre a Constituição jurídica e a realidade político-social. Por conseguinte, o direito à saúde assegurado pelo constituinte originário deve ser atestado mediante a otimização das políticas sociais e econômicas, que visem à **redução do risco de doenças e de agravos, *ipsis litteris***:

<sup>3</sup> ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Traduzido por Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>4</sup> HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

Elas condicionam-se mutuamente, mas não dependem, pura e simplesmente, uma da outra. Ainda que não de forma absoluta, a Constituição jurídica tem significado próprio. **Sua pretensão de eficácia apresenta-se como elemento autônomo no campo de forças do qual resulta a realidade do Estado. A Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar essa pretensão de eficácia.** (*grifos nossos*).

Igualmente, 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. 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.

Nesse diapasão, Sarmento<sup>5</sup> leciona que:

(...) o princípio da dignidade da pessoa humana exprime, em termos jurídicos, a máxima kantiana, segundo a qual o Homem deve sempre ser tratado como um fim em si mesmo e nunca como um meio. O ser humano precede o Direito e o Estado, que apenas se justificam em razão dele. **Nesse sentido, a pessoa humana deve ser concebida e tratada como valor-fonte do ordenamento jurídico, como assevera Miguel Reale, sendo a defesa e promoção da sua dignidade, em todas as suas dimensões, a tarefa primordial do Estado Democrático de Direito.** (*grifos nossos*).

Cibele Gralha Mateus<sup>6</sup> conceitua o direito à saúde como “*um conjunto complexo e multidimensional de posições jurídicas destinadas a assegurar uma vida com dignidade visando à busca do pleno bem-estar físico e mental do indivíduo*”. O decano do Supremo Tribunal Federal, Ministro Celso de Mello, no julgamento do RE 393175 AgR/RS, irretocavelmente assentou que:

O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. **O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida.** O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional (RE 393175 AgR, relator min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 12.12.2006, DJ 02.02.2007). (*grifos nossos*).

Corolário indefectível: a saúde é direito fundamental. Oportuno, nessa vereda, citar escólio doutrinário de Guido Ivan de Carvalho e Lenir Santos<sup>7</sup>, *in verbis*:

(...) qualificar os serviços e ações de saúde como de relevância pública, não pretendeu o legislador constituinte dizer que os demais direitos humanos e sociais não têm relevância; **quis o legislador talvez enunciar a saúde como um estado de bem-estar prioritário**, fora do qual o indivíduo não tem condições de gozar outras prestações proporcionadas pelo Estado, como a educação, antecipando-se, assim, à qualificação de “relevância” que a legislação infraconstitucional deverá outorgar a outros serviços, públicos e privados (...). (*grifos nossos*).

A relevância do direito fundamental também é vista no direito comparado, colacionando-se, como exemplo, as lições de Ronald Dworkin<sup>8</sup>, ao analisar o

<sup>5</sup> SARMENTO, Daniel. **A Ponderação de Interesses na Constituição Federal**. 1ª ed., 3 tir., Editora Lumen Juris, 2003.

<sup>6</sup> MATEUS, Cibele Gralha. **Direitos Fundamentais Sociais e Relações Privadas: o caso do direito à saúde na Constituição brasileira de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

<sup>7</sup> CARVALHO, Guido Ivan de. SANTOS, Lenir. **Sistema Único de Saúde – Comentários à Lei Orgânica da Saúde**. 3ª edição, Editora da Unicamp, Campinas, 2002, p. 317.

<sup>8</sup> DWORKIN, Ronald. **A victory bigger than we knew**. *The New York Review of Books*, v. 59, n. 13, 2012.



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

julgamento da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso da *Affordable Care Act*, aduzindo sobre a importância de um sistema que garanta o *health care*, ou seja, os cuidados à saúde.

Destarte, tem-se que o exercício do direito à saúde pelo indivíduo não se encontra condicionado à regulamentação infraconstitucional, a teor do que prescreve o art. 5º, §1º, da CF/88: "*As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata*". Nesse ínterim, precedente da Excelsa Corte:

Cumpre assinalar que a essencialidade do direito à saúde fez com que o legislador constituinte qualificasse, como prestações de relevância pública, as ações e serviços de saúde (CF, art. 197), em ordem a legitimar a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário naquelas hipóteses em que os órgãos estatais, anormalmente, deixassem de respeitar o mandamento constitucional, frustrando-lhe, arbitrariamente, a eficácia jurídico-social, seja por intolerável omissão, seja por qualquer outra inaceitável modalidade de comportamento governamental desviante. Tenho para mim, desse modo, presente tal contexto, que o Estado não poderá demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhe foi outorgado pelo art. 196 da Constituição, e que representa – como anteriormente já acentuado – fator de limitação da discricionariedade político-administrativa do poder público, cujas opções, tratandose de proteção à saúde, não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. (STA 175 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, voto do min. Celso de Mello, j. 17-3-2010, DJE de 30-4-2010.) (*grifos nossos*).

O cumprimento do dever político-constitucional, consagrado no art. 196 da Carta da República, consistente na obrigação de assegurar, a todos, a proteção à saúde, representa fator, que, associado a um imperativo de solidariedade social, impõe-se ao Poder Público, qualquer que seja a dimensão institucional em que atue no plano de nossa organização federativa. Imperioso citar brilhante voto do Ministro Celso de Mello, no bojo do Agravo de Instrumento 452312:

Tal como pude enfatizar, em decisão por mim proferida no exercício da Presidência do Supremo Tribunal Federal, em contexto assemelhado ao da presente causa (Pet 1.246/SC), **entre proteger a inviolabilidade do direito à vida e à saúde, que se qualifica como direito subjetivo inalienável assegurado a todos pela própria Constituição da República (art. 5º, caput e art. 196), ou fazer prevalecer, contra essa prerrogativa fundamental, um interesse financeiro e secundário do Estado, entendo - uma vez configurado esse dilema - que razões de ordem ético-jurídica impõem ao julgador uma só e possível opção: aquela que privilegia o respeito indeclinável à vida e à saúde humanas.** (*grifos nossos*).

### 2.2.1 DA LEI ORGÂNICA DO SUS (LEI 8080/90)

O Sistema Único de Saúde constitui-se em um sistema próprio, hierarquizado, cuja direção é exercida em cada esfera de governo. No âmbito da União, o Ministério de Saúde é responsável pela direção nacional do SUS, cujas atribuições estão previstas na Lei n. 8.080/1990, art. 16. Na esfera estadual, a direção do SUS é exercida pela Secretaria Estadual de Saúde ou órgão equivalente, conforme o art. 17 da Lei n. 8.080/1990, a quem compete, além de promover a descentralização aos municípios dos serviços e das ações de saúde, prestar apoio técnico e financeiro a estes, além de executar supletivamente ações e serviços de saúde e organizar o atendimento à saúde em seu território. Já a direção municipal do SUS é de responsabilidade das Secretarias Municipais de Saúde, nos termos do art. 18 da Lei n. 8.080/1990.

O Manual "Direito Sanitário e Saúde Pública, do Ministério da Saúde", Volume 1, Coletânea de textos, explicita que o direito da saúde pública é considerado parte especializada do direito administrativo:

"O direito da saúde pública é, portanto, parte do que tradicionalmente se convencionou chamar de direito administrativo, ou uma aplicação especializada do direito administrativo. É parte do direito administrativo porque refere sempre atuações estatais orientadas, o mais exaustivamente possível, pela própria sociedade, por meio do



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

---

aparelho legislativo do Estado. Em termos práticos, ao direito da saúde pública assenta perfeitamente o rótulo de direito administrativo porque se trata de disciplina normativa que se caracteriza pelo preenchimento daqueles princípios básicos da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público. Entretanto, a referência ao direito administrativo não é suficiente, uma vez que na aplicação peculiariza-se o direito da saúde pública: ora são as atuações decorrentes do poder de polícia, ora a prestação de um serviço público, ora, ainda, um imbricamento de ambos, como no caso da vacinação obrigatória realizada pelos serviços de saúde pública, que visam, principal ou exclusivamente, promover, proteger ou recuperar a saúde do povo”.

No cenário de crise sanitária global em decorrência da propagação do novo Coronavírus, em se tratando de conflitos entre decisões administrativas, devem prevalecer as regras estaduais, tendo em vista o maior alcance dos fatos da esfera estadual que, em última análise, buscam atribuir tratamento uniforme às medidas restritivas e de combate à pandemia da Covid-19.

Nesse sentido, considera Hely Lopes Meirelles:

É sempre o Estado-membro que dita, em primeiro lugar, os princípios gerais da organização municipal, com a só diferença de que, no regime das Leis Orgânicas, ele desce a minúcias, numa consolidação de todos os preceitos que deseja seguidos no seu território; e, no das Cartas Próprias defere essa tarefa a cada Município<sup>9</sup>.

### **2.3. MEDIDAS DE COMBATE À PROPAGAÇÃO DE INFECÇÕES POR CORONAVÍRUS (COVID-19)**

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 n.ºs 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.”

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. (...)

---

<sup>9</sup> Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal, V. I, São Paulo, Ed. RT, 1964, pp. 33-34.



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

§ 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) (...).

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) (...)

Já 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.

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. Por isso, as medidas restritivas a serem adotadas nos âmbitos estadual e municipal devem respeitar os balizamentos emanados do governo federal.

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. 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 acabarem frustrando todos os esforços de controle da pandemia. Não cabe ao ente local, assim, 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.

Importante destacar que **CONTROLE SANITÁRIO E EPIDEMIOLÓGICO DE DOENÇAS TRANSMISSÍVEIS NÃO É INTERESSE LOCAL**, tanto que temos uma declaração de emergência sanitária internacional. Neste sentido, o município não terá competência legislativa nessa área, seja complementar, nos termos do art. 18, XII, da Lei



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

8080/90, seja suplementar, nos termos do art. 30, VII da CF. Portanto o município não pode, e nunca pôde contrariar a legislação estadual ou federal em matéria de saúde.

E, conforme o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Coronavírus COVID-19<sup>10</sup>, do Ministério da Saúde, a estratégia é a seguinte:

Este plano é composto por três níveis de resposta: Alerta, Perigo Iminente e Emergência em Saúde Pública. Cada nível é baseado na avaliação do risco do novo Coronavírus afetar o Brasil e seu impacto para a saúde pública. Questões importantes são consideradas nessa avaliação:

- Transmissibilidade da doença, como seu modo de transmissão, eficácia da transmissão entre reservatórios para humanos ou humano para humano, capacidade de sustentar o nível da comunidade e surtos;
- Propagação geográfica do novo coronavírus (COVID-19) entre humanos, animais, como a distribuição global das áreas afetadas, o volume de comércio e viagens entre as áreas afetadas e outras unidades federadas;
- Gravidade clínica da doença, como complicações graves, internações e mortes;
- Vulnerabilidade da população, incluindo imunidade pré-existente, grupos-alvo com maiores taxas de ataque ou maior risco de graves doenças;
- Disponibilidade de medidas preventivas, como vacinas e possíveis tratamentos; e
- Recomendações da Organização Mundial da Saúde e evidências científicas publicadas em revistas científicas.

A Secretaria de Vigilância em Saúde destaca que, até o momento, fatos e conhecimentos sobre o novo coronavírus (COVID-19) disponíveis são limitados. Há muitas incertezas no modo exato de transmissão e os possíveis reservatórios. As taxas de letalidade, mortalidade e transmissibilidade não são definitivas e estão subestimadas ou superestimadas. As evidências epidemiológicas e clínicas ainda estão sendo descritas e a história natural desta doença está sendo construída. As informações cruciais para apoiar avaliação dos fatores mencionados, como infectividade, transmissibilidade, taxa de complicações, letalidade, mortalidade, serão gradualmente disponibilizadas.

O risco será avaliado e revisto periodicamente, tendo em vista o desenvolvimento de conhecimento científico e situação em evolução, para garantir que o nível de resposta seja ativado e as medidas correspondentes sejam adotadas.

Como admitem as próprias autoridades sanitárias, há muita incerteza acerca da pandemia, de modo que o risco vem sendo revisto periodicamente, à luz da evolução do conhecimento científico sobre a matéria. Mesmo que já se esteja no nível de emergência em saúde pública, o mais grave, ainda assim é preciso que as ações estratégicas para o combate da doença sejam definidas a partir da coordenação nacional, sob pena de instaurar-se o caos no País.

E, segundo informações constantes no portal do Ministério da Saúde<sup>11</sup>, as medidas a serem adotadas seriam as seguintes:

### ÁREAS COM TRANSMISSÃO COMUNITÁRIA

Para áreas com transmissão comunitária/sustentada é recomendada a redução de deslocamentos para o trabalho. O Ministério da Saúde incentiva que reuniões sejam realizadas virtualmente, que viagens não essenciais (avaliadas pela empresa) sejam adiadas/canceladas e que, quando possível, realizar o trabalho de casa (home office). Adotar horários alternativos para evitar períodos de pico também é uma das medidas recomendadas pelo Ministério da Saúde aos estados. Para as instituições de ensino, é recomendado o planejamento de antecipação de férias, procurando reduzir prejuízos no calendário escolar, inclusive com a possibilidade de utilizar o ensino à distância. Poderá ser declarada quarentena quando o país atingir 80% da ocupação dos leitos de UTI, disponíveis para o atendimento à doença. A ocupação é definida pelo gestor local. As medidas também se estendem às pessoas para a diminuição da propagação do coronavírus. Cada um é responsável por ações para se manter saudável e impedir a transmissão da doença. O secretário de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, Wanderson de Oliveira, também chama a atenção que agora e sempre, durante a temporada de gripes e resfriados, as pessoas devem permanecer em casa se

<sup>10</sup> Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/13/plano-contingencia-coronavirus-COVID19.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46540-saude-anuncia-orientacoes-para-evitar-a-disseminacao-do-coronavirus>. Acesso em: 23 mar. 2020.



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

estiverem doentes. “Algumas dessas medidas são hábitos para a vida toda, não só para agora”, enfatizou o secretário.

### CENÁRIO DE ALTA TRANSMISSÃO

No caso de um novo cenário, em que a transmissão estiver alta, a mudança de comportamento e rotina será imprescindível no enfrentamento do coronavírus. Nesse sentido, adotar horários alternativos para evitar aglomeração de pessoas é uma das recomendações, como fazer as compras e utilizar o transporte público, por exemplo, fora do horário de pico. Quanto à frequência nas academias, a orientação é de optar por se exercitar ao ar livre em vez de fazer aulas de ginástica em locais fechados. “Essas medidas são recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e foram - e estão - sendo utilizadas nos países que se encontram em surto para diminuir a transmissão dos vírus. O que não queremos é chegar ao nível da Itália. Por isso precisamos nos antecipar”, explicou o secretário Wanderson de Oliveira, secretário de Vigilância em Saúde. O plano deve incluir também a compra de suprimentos para ter em mãos caso a pessoa fique doente ou cuidando de alguém da família enfermo. Com isso não haverá necessidade de sair de casa até a pronta recuperação. “Tudo isso deve ser feito de maneira racional, evitando compra exagerada e desnecessária”, ressaltou Wanderson de Oliveira. Para idosos, doentes crônicos e pessoas com outras condições especiais, como tratamento de câncer, transplantados, doente renais, a recomendação é conversar com o médico para que as receitas de medicamentos sejam renovadas e, se possível, dadas por um tempo maior. A medida é para evitar a necessidade de ir à farmácia do posto de saúde ou do bairro no período de maior circulação de vírus respiratórios (influenza, por exemplo). Caso a pessoa contraia o coronavírus, apenas o médico pode aconselhar se o atendimento hospitalar for mais apropriado. No entanto, se for cuidador da pessoa com coronavírus, a recomendação é consultar as orientações para profissionais de saúde ao cuidar de alguém com COVID-19 em ambiente hospitalar. As orientações estão em [www.saude.gov.br/coronavirus](http://www.saude.gov.br/coronavirus).

Como se sabe, a Portaria n.º 454/2020 do Ministério da Saúde já declarou, para todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus, de modo que se intensificaram as medidas de distanciamento social.

Relativamente à economia nacional, a União editou o Decreto n.º 10.282/2020, especificando os serviços públicos e as atividades essenciais que deveriam ser preservados pelas restrições estaduais e locais para o combate ao coronavírus, nos seguintes termos:

Art. 1º - Este Decreto regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

#### Âmbito de aplicação

Art. 2º - Este Decreto aplica-se às pessoas jurídicas de direito público interno, federal, estadual, distrital e municipal, e aos entes privados e às pessoas naturais.

#### Serviços públicos e atividades essenciais

Art. 3º - As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º. § 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:

I - assistência à saúde, incluídos os serviços médicos e hospitalares; (...).

§ 4º Para fins do cumprimento ao disposto neste Decreto, os órgãos públicos e privados disponibilizarão equipes devidamente preparadas e dispostas à execução, ao monitoramento e à fiscalização dos serviços públicos e das atividades essenciais. (...)

§ 6º As limitações de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia do com o órgão regulador ou do Poder concedente ou autorizador.

§ 7º Na execução dos serviços públicos e das atividades essenciais de que trata este artigo devem ser adotadas todas as cautelas para redução da transmissibilidade da covid-19. (...).

Com exceção das limitações impostas nesse ato normativo, portanto, Estados e Municípios, dentro de suas competências, podem tratar da matéria, adotando medidas restritivas voltadas a evitar o contato entre pessoas e, com isso, minorar o contágio pelo vírus.



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

No Estado do Rio Grande do Sul, regulamentam o assunto os Decretos n.º 55. 240 e 55.320/20, conforme acima exposto, denotando a concomitante fiscalização pelos municípios.

No mesmo passo, o decreto municipal n.º 136, de 18 de junho de 2020, o qual chamou a atenção para o clima local frio e rigoroso, bem como destacou, em seu artigo 6º, a fiscalização das regras do sistema de distanciamento controlado.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal também já sinalizou para outro aspecto de suma importância para o desate da questão: o de 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.**

Com efeito, 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, primeiro assentou que medidas como as que determinam o fechamento de escolas e comércio são necessárias de acordo com a “opinião unânime da comunidade científica sobre o tema, conforme manifestações da Organização Mundial de Saúde, do Ministério da Saúde, do Conselho Federal de Medicina e da Sociedade Brasileira de Infectologia”. Depois – e é este o fator a ser agora enfatizado –, o Ministro 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”. Equivale a dizer 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).

Nesse sentido, aliás, já se encaminhava o entendimento do STF, ao menos relativamente a questões ambientais, conforme consta do Informativo n.º 857/2017:

Os Municípios podem legislar sobre Direito Ambiental, desde que o façam fundamentadamente. Com base nesse entendimento, a Segunda Turma negou provimento a agravo regimental. A Turma afirmou que **os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-Membros e à União**. No entanto, é necessário que a norma tenha a devida motivação. (ARE 748206 AgR/SC, rel Min. Celso de Mello, julgamento em 14.3.2017).

Vale dizer, a Suprema Corte brasileira, em questões ambientais e, por consequência, sanitárias, admite a atividade legislativa suplementar das Comunas, desde que respeitadas as normativas editadas pelos entes federados mais amplos, admitindo-se apenas a imposição de regras mais restritivas voltadas a uma *proteção reforçada* do meio ambiente e da saúde. Em outras palavras, a flexibilização ou a redução do nível de proteção oferecido ao meio ambiente ou 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.

Sobre o princípio da precaução e sua aplicação ao âmbito sanitário, Carlos Podalirio Borges de Almeida e outros<sup>12</sup> esclarecem:

---

<sup>12</sup> ALMEIDA, Carlos Podalirio Borges de e outros. Conceito de Risco e Princípio da Precaução na Vigilância Sanitária de Alimentos. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/321894276\\_Conceito\\_de\\_Risco\\_e\\_Principio\\_da\\_Precacao\\_na\\_Vigilancia\\_a\\_Saude\\_A\\_Vigilancia\\_Sanitaria\\_de\\_Alimentos\\_Como\\_Cenario\\_de\\_Pratica](https://www.researchgate.net/publication/321894276_Conceito_de_Risco_e_Principio_da_Precacao_na_Vigilancia_a_Saude_A_Vigilancia_Sanitaria_de_Alimentos_Como_Cenario_de_Pratica). Acesso em: 03 abr. 2020.



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

O conceito de risco quando utilizado em **epidemiologia**, pode ser caracterizado pela probabilidade de ocorrência de um determinado agravo em uma população. No entanto, mais que um conceito técnico, sua avaliação e controle são processos complexos. **Na medida em que os riscos envolvem questões sociais, biológicas, políticas, econômicas, entre outras, acaba sendo um desafio o desenvolvimento de políticas públicas que contemplem essas diferentes dimensões. Os riscos à saúde são monitorados pelos sistemas de vigilância**, que começaram a se desenvolver no Brasil pela década de 1970, em seu início voltados à vigilância dos principais agravos que acometiam a população e criação de normas sanitárias, sob a coordenação do Ministério da Saúde. Com a criação do Sistema Único de Saúde, a vigilância em saúde é descentralizada e suas ações são ampliadas, incluindo atualmente a vigilância de doenças transmissíveis e não transmissíveis, ambiental, sanitária, da saúde do trabalhador, da situação de saúde e ações de promoção da saúde. (...) **A avaliação de risco possibilita identificar e estimar, de maneira sistemática e eficiente, os possíveis efeitos adversos à saúde das pessoas e do ambiente, quando estes estão expostos a algum agente ou fator.** Envolve diferentes dimensões, como a dimensão social, a dimensão biológica, a dimensão política, a dimensão econômica e a dimensão tecnológica, o que gera um desafio para toda a sociedade. **Um dos meios mais utilizados na contemporaneidade para gerenciar o risco é o PP. Esse princípio foi introduzido internacionalmente em 1982 pela Organização das Nações Unidas (ONU) através da “Carta Mundial para a Natureza”.** Essa carta determinava que quando uma atividade não é completamente compreendida ela não deve ter prosseguimento. Tal determinação foi reconhecida como um parâmetro para mensuração de risco ou em situações desconhecidas, além de ser acrescentado às políticas públicas voltadas para esse fim. Mais tarde, em 1992, **o PP foi definido como “a tomada de ação prudente quando há suficiente evidência científica de que a falta de ação pode implicar em dano, e quando a ação pode ser justificada com base em julgamentos razoáveis de custo-benefício”.** Esse princípio é utilizado especialmente quando está intrincada uma baixa medida de certeza científica e é pressuroso operar com relação a um risco potencialmente alto sem aguardar pelos resultados das pesquisas científicas.

Como se percebe, o princípio da precaução determina 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. Aliás, é exatamente essa a linha que vem sendo adotado no Brasil, e em grande parte do mundo, para combater o coronavírus.

E, mesmo antes da pandemia da COVID-19, o Supremo Tribunal Federal já vinha reconhecendo a incidência dos princípios da precaução e da prevenção aos campos sanitário e ambiental:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MEDIDAS DE CONTENÇÃO DAS DOENÇAS CAUSADAS PELO AEGYPTI. ARTIGO 1º, §3º, INCISO IV DA LEI N. 13.301, DE 27 DE JUNHO DE 2016. PERMISSÃO DA INCORPORAÇÃO DE MECANISMOS DE CONTROLE VETORIAL POR MEIO DE DISPERSÃO POR AERONAVES MEDIANTE APROVAÇÃO DAS AUTORIDADES SANITÁRIAS E DA COMPROVAÇÃO CIENTÍFICA DA EFICÁCIA DA MEDIDA. POSSIBILIDADE DE INSUFICIÊNCIA DA PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. VOTO MÉDIO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ARTIGOS 225, §1º, INCISOS V E VII, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INAFASTABILIDADE DA APROVAÇÃO PRÉVIA DA AUTORIDADE SANITÁRIA E DA AUTORIDADE AMBIENTAL COMPETENTE. ATENDIMENTO ÀS PREVISÕES CONSTITUCIONAIS DO DIREITO À SAÚDE, AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO. 1. Apesar de submeter a incorporação do mecanismo de dispersão de substâncias químicas por aeronaves para combate ao mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika à autorização da autoridade sanitária e à comprovação de eficácia da prática no combate ao mosquito, o legislador assumiu a positividade do instrumento sem a realização prévia de estudos em obediência ao princípio da precaução, o que pode levar à violação à sistemática de proteção ambiental contida no artigo 225 da Constituição Federal. 2. **A previsão legal de medida sem a demonstração prévia de sua eficácia e segurança pode violar os princípios da precaução e da prevenção, se se mostrar insuficiente o instrumento para a integral proteção ao meio ambiente equilibrado**



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

e ao direito de todos à proteção da saúde. 3. O papel do Poder Judiciário em temas que envolvem a necessidade de consenso mínimo da comunidade científica, a revelar a necessidade de transferência do locus da decisão definitiva para o campo técnico, revela-se no reconhecimento de que a lei, se ausentes os estudos prévios que atestariam a segurança ambiental e sanitária, pode contrariar os dispositivos constitucionais apontados pela Autora em sua exordial, necessitando, assim, de uma hermenêutica constitucionalmente adequada, a assegurar a proteção da vida, da saúde e do meio ambiente. 4. Em atendimento aos princípios da precaução e da prevenção, bem como do direito à proteção da saúde, portanto, confere-se interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, ao disposto no inciso IV do §3º do artigo 1º da Lei nº 13.301/2016, para fixar o sentido segundo o qual a aprovação das autoridades sanitárias e ambientais competentes e a comprovação científica da eficácia da medida são condições prévias e inafastáveis à incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves, em atendimento ao disposto nos artigos 225, §1º, incisos V e VII, 6º e 196 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 5592, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 09-03-2020 PUBLIC 10-03-2020)

Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 479 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, à luz dos arts. 5º, caput e inciso II, e 225, da Constituição Federal, da possibilidade, ou não, de se impor a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, por observância ao princípio da precaução, a obrigação de reduzir o campo eletromagnético de suas linhas de transmissão, de acordo com padrões internacionais de segurança, em face de eventuais efeitos nocivos à saúde da população. 2. **O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.** 3. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela Administração Pública. 4. Por ora, não existem fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal fixado. 5. Por força da repercussão geral, é fixada a seguinte tese: no atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009. 6. Recurso extraordinário provido para o fim de julgar improcedentes ambas as ações civis públicas, sem a fixação de verbas de sucumbência. (RE 627189, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-066 DIVULG 31-03-2017 PUBLIC 03-04-2017)

Em resumo, a partir das premissas estabelecidas pela Corte Maior (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



**Ministério Público do Rio Grande do Sul  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_**

rigorosamente indevida – e, portanto, inconstitucional – qualquer redução do patamar de cuidado estabelecido em atos normativos nacionais ou estaduais, inclusive fiscalizatório.

**Dessa forma, o Município de Gramado, ao não realizar a fiscalização das limitações impostas pelo Sistema de Distanciamento Controlado, instituído por decreto estadual e recepcionados no âmbito municipal, deixou de respeitar as normas de distribuição de competência previstas na Constituição Federal e o princípio da precaução.**

**Além disso, nesse aspecto, 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;** (...)

**Mesmo em se tratando o caso dos autos de ausência ou ineficiência de fiscalização, bem como de indevida ampliação de interpretação de conceito para fim de fiscalização, indispensável referir 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<sup>13</sup>. No MS, o Município pugna pela concessão da segurança objetivando a suspensão dos efeitos dos arts. 5 e 17 do referido Decreto, ou seja, em suma, almeja a abertura do comércio local, de modo que prevaleçam as disposições do Decreto Municipal, que flexibiliza a proibição, em situação idêntica à verificada no caso em comento.**

O Desembargador Francisco José Moesch, assim fundamentou sua magistral decisão:

(...) Como visto, estamos vivenciando uma grave crise de saúde pública de alcance internacional, tendo sido atingidos todos os países, seja em maior ou menor grau. De igual forma, incontroverso, que as medidas de distanciamento social, convencionado "isolamento social", incluídas as que importam a restrição de funcionamento de estabelecimento comerciais, são fundamentais para que seja controlado o avanço da pandemia instaurada, evitando-se um colapso no sistema de saúde e, a consequente, mortandade de pessoas infectadas, como se tem notícias que vem ocorrendo em vários países. Por outro lado, também não resta dúvida sobre a importância das atividades dos estabelecimentos comerciais, industriais, agropecuários, de prestação de serviços em geral e do trabalho dos profissionais liberais, para a manutenção da economia. Além disso, também incontestável que todos precisam trabalhar, a fim de garantir o cumprimento das obrigações fiscais e tributárias, trabalhistas e sociais, pagamento de fornecedores e etc.. Contudo, o momento exige a tomada de decisões e medidas, por parte das autoridades sanitárias e competentes, que alcancem a coletividade em geral, indo além dos interesses locais de cada Município, pois a disseminação do vírus é muito rápida e severa. Como reconhecido pelas autoridades

<sup>13</sup> N.º 70084125665 (N.º 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. N.º 70084125665 (N.º CNJ: 0050925-92.2020.8.21.7000). MUNICÍPIO DE ESPUMOSO, IMPETRANTE; GOVERNADOR DO ESTADO, COATOR; ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, INTERESSADO.



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

sanitárias, há muita incerteza quanto à pandemia, de modo que o risco vem sendo avaliado periodicamente e, como consequência, as próprias medidas adotadas são revistas. Apesar de estarmos vivendo um momento de emergência, são necessárias ações coordenadas e equilibradas com a autoridade nacional, por parte de todos os entes federativos, incluindo os Municípios. Conforme prevê a Constituição Federal, em seu art. 196, a saúde é direito de todos e dever do Estado. Esta norma não há de ser vislumbrada como apenas mais uma regra jurídica inócua e sem efetividade. A saúde é direito de todos, direito inalienável e subjetivo, sendo que, em paralelo, é dever do Estado; se este não age no amparo da diretriz traçada pela regra, o direito à saúde do cidadão não será, por isto, afetado. A proteção à inviolabilidade do direito à vida deve prevalecer em relação a qualquer outro interesse estatal, já que sem ela os demais interesses socialmente reconhecidos não possuem o menor significado ou proveito, não sendo possível nesse momento, privilegiar o exercício da atividade econômica em detrimento da saúde da população. Na lição de Alexandre de Moraes: *A Constituição da República consagra ser a Saúde 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 de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou por meio de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (CF, art. 197)*. A competência dos Municípios, no que diz respeito ao direito à saúde, é concorrente<sup>3</sup>, cabendo aos mesmos, por meio dos Poderes Executivo e Legislativo, atuarem de forma complementar aos atos editados pela União e os Estados. Portanto, há necessidade de adoção de uma política sanitária nacional e estadual, que deve ser implementada pelos Municípios, pois a flexibilização das medidas de distanciamento e restrição social pode levar a um estado de agravamento no quadro de evolução da pandemia, com proporções mais sérias e que ocasionem medidas restritivas ainda mais rígidas para que seja possível controlar a evolução do COVID-19.

Especificamente, em relação ao Estado do Rio Grande do Sul, como alegado pela autoridade coatora em suas informações, até a data de 24/03/2020, o Estado apresentava 2.726 casos notificados de Coronavírus e até 06/04/2020, haviam sido confirmados 481 casos e 08 óbitos. Conforme dados da Secretaria Estadual de Saúde, o Estado do Rio Grande do Sul está no 14º lugar em casos confirmados, se comparado com o restante dos Estados em nível nacional. E, registrado que a taxa de mortalidade pelo Coronavírus é mais alta entre as pessoas idosas, as quais, compõem 20% do total da população do Rio Grande do Sul. Logo, verifica-se que o Governo do Estado, com base na análise de informações estratégicas em saúde e dados científicos, em consonância com as orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e com as medidas determinadas pelo Governo Federal, está estabelecendo medidas de saúde pública que possam prevenir e enfrentar a propagação da epidemia do COVID-19, tendo a medida de restrição do contato humano, se mostrado, até agora, como uma das mais eficazes neste processo. Importa salientar ainda, a séria responsabilidade dos administradores públicos, inclusive, dos Prefeitos Municipais, ao não adotarem as medidas necessárias para controlar a grave crise sanitária que estamos enfrentando, não sendo possível aceitar o argumento do ora impetrante, no sentido de não existir nenhum caso em sua circunscrição, tendo em vista que a contaminação se dá na maioria dos casos de forma assintomática e, também, por inexistir testagem em massa. Por fim, também corroborando a gravidade do contexto atual decorrente da pandemia causada pelo COVID-19, em 07 de abril de 2020, o Ministério de Desenvolvimento Regional, através da Portaria nº 872, reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Assim, em que pese os relevantes argumentos trazidos pelo Município/impetrante, tenho que não se mostra prudente e até responsável, permitir a suspensão do Decreto Estadual nº 55.154/2020, que prevê medidas restritivas de funcionamento do comércio, a fim de obstar o crescimento descontrolado no Estado do Rio Grande do Sul, do COVID-19, de acordo com as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do próprio Ministério da Saúde deste país. Com essas considerações, tenho que não demonstrada violação a direito líquido e certo a justificar concessão da liminar pleiteada. Diante disso, INDEFIRO O PEDIDO LIMINAR.

No mesmo sentido, manifestação do Juizado Especial da Fazenda Pública de Quaraí, em 22 de junho de 2020, nos autos da Ação Civil Pública (processo nº 9000139-47.2020.8.21.0061), movida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em face do Município de Quaraí, que mantinha em vigor o decreto municipal n.º 21, de 16 abril de 2020, que autorizava, de maneira genérica, o funcionamento de estabelecimentos



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

comerciais e de prestação de serviços (independentemente de ser ou não essencial) não observando a bandeira classificatória “vermelha” imposta pelo decreto estadual 55.310/2020, que determinou a aplicação de medidas sanitárias mais restritivas aos referidos municípios ali incluídos.

A juíza Tatiana Martins da Costa assim manifestou-se na decisão:

“ Diante desse contexto, as normas municipais editadas precisam ser revistas, posto que contrariam os decretos estaduais ao permitirem as atividades comerciais e de prestação de serviços. Vejamos. Em relação a repartição das competências legislativas, 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 a proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). A Constituição Federal também prevê que os Municípios possuem a chamada competência suplementar (art. 30, II), ou seja, o legislador municipal pode complementar a legislação federal e a estadual para ajustar sua execução às peculiaridades locais, desde que não contrarie as normas federais ou estaduais e esteja de acordo com o requisito da repartição de competências desse ente federativo, o interesse local. Desta feita, apesar de a municipalidade possuir competência legislativa suplementar em relação à defesa da saúde, deverá o ente local fazê-lo nos limites das legislações federal e estadual. Ao que parece, o Município de Quaraí não adequou sua legislação local às exigências decretos estaduais 55.240/2020 e 55.310/2020, agindo ao arrepio do ordenamento jurídico pátrio. Ainda, referida competência legislativa municipal deve se restringir à assuntos de interesse local. Tudo indica que as medidas de combate à pandemia do COVID-19 extrapolam o interesse local, posto que levam em consideração critérios de atendimento existentes em relação às macrorregiões de saúde, baseando-se na capacidade de atendimento regional. Por fim, não há de se falar em ingerência indevida do Judiciário na esfera administrativa porquanto é possível a intervenção jurisdicional para controle de ato administrativo tido por ilegal ou abusivo, bem como em caso de omissão estatal ilícita (STF: ADO 2; RE 429903). Assim, inexistente ofensa ao princípio da separação dos Poderes pois o administrador público dispõe de instrumentos legais e administrativos para adotar medidas emergenciais voltadas à proteção da vida e da saúde, devendo fazer uso dessas ferramentas para a proteção desse direito fundamental.

(...)

Desse modo, recebo a inicial (art. 319 do CPC e Lei 7347/1985) e, com fundamento no art. 300 do CPC, DEFIRO o pedido de tutela antecipada para: a) Declarar a SUSPENSÃO DA EFICÁCIA do art. 7º do decreto municipal n.º 21, de 16 de abril de 2020, enquanto o Município de Quaraí permanecer classificado com a “bandeira vermelha”, até que novo decreto do governador do Estado do Rio Grande do Sul ou norma federal disponha o contrário; b) Determinar que no prazo de 24 (vinte e quatro) horas o Município de Quaraí, por intermédio do Prefeito Municipal e órgãos competentes cumpra a obrigação de não fazer consistente em NÃO AUTORIZAR a abertura de atividades incompatíveis com as restrições da bandeira vermelha no município de Quaraí, especialmente o comércio e serviços não essenciais, em conformidade com o sistema de distanciamento controlado dos decretos n.º 55.240/2020 e 55.241/2020, e alterações subsequentes, até que novo decreto do governador do Estado do Rio Grande do Sul ou norma federal disponha o contrário”.

Na data de 20 de junho de 2020, em despacho favorável à suspensão da liminar que mantinha o Município de Garibaldi na bandeira laranja de restrição (processo nº 5000960-52.2020.8.21.0051/RS), o desembargador Voltaire de Lima Moraes, Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, reconheceu que o governo do Estado tem a prevalência sobre as decisões das estratégias de combate ao coronavírus, mantendo o enquadramento “bandeira vermelha” ao Município de Garibaldi, nos seguintes termos:

“(…) assim dispõe o art. 19 do Decreto Estadual nº 55.240/2020:

Art. 19. As medidas sanitárias segmentadas, destinadas a prevenir e a enfrentar a evolução da epidemia de COVID-19, respeitando o equilíbrio entre o necessário para a promoção da saúde pública e a manutenção do desempenho das atividades econômicas, são definidas em Protocolos específicos, fixados pela Secretaria Estadual da Saúde, conforme o setor ou grupos de setores econômicos, e têm aplicação



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

cogente no âmbito de todos os Municípios inseridos em cada Região de que trata o § 2.º do art. 8.º deste Decreto, fixados em diferentes graus de restrição, conforme a Bandeira Final em que classificada a Região, de acordo com o sistema de monitoramento de que tratam os artigos 4.º e 5.º deste Decreto.

Indubitável, pois, que a norma em questão cuida de tema ligado à proteção e à defesa da saúde, cuja competência legislativa, conforme art.24, XII, da Constituição Federal, é concorrente da União, Estados e Distrito Federal, competindo aos Municípios, na forma do art 30, II, complementar a legislação federal e estadual, no que couber. **Prevalece, pois, em linha de princípio, na matéria, a legislação estadual, havendo possibilidade de atuação municipal na hipótese de existência de interesse local específico não abarcado por aquele que embasou a norma estadual, o que não se verifica, in casu, dada a abrangência do Decreto Estadual.** Nessa linha é o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal ao assentar, no âmbito da ADI 6.341, a competência concorrente em termos de saúde. Também sobre o tema, consignou o Ministro Alexandre de Moraes nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672:

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 complementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada a descentralização política administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a conseqüente 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).

(...) não se revela prudente proceder, em sede de medida liminar, a exclusão do Município de Garibaldi da macrorregião da Serra ou meramente afastar, quanto a ele, o critério de “bandeira vermelha”, à vista dos critérios técnicos e científicos utilizados para a sua respectiva inclusão nesse agrupamento. É de se considerar, outrossim, que os critérios do Distanciamento Controlado são revisados semanalmente, nada impedindo, portanto, que nas próximas semanas a região em que se encontra o Município de Garibaldi seja enquadrada em situação de menores restrições.

A propósito, ainda no dia de hoje (20/06/2020), conforme notícia veiculada no sítio eletrônico estado.rs.gov.br, serão divulgadas as próximas bandeiras, abrindo-se prazo para que as regiões ingressem com recurso até 22/06/2020, ocasião em que os Municípios poderão arguir seus dados e buscar novo enquadramento. Por fim, no mesmo diapasão, foram as decisões proferidas por esta Corte nos autos dos processos nº 70084304815, atinente ao Município de Vacaria, e nº 70084311505, relativo ao Município de Quaraí. Diante do exposto, nos termos do artigo 4º da Lei nº 8.437/92, defiro o pedido de suspensão da liminar proferida nos autos da Ação de Obrigação de Fazer nº 5000960- 52.2020.8.21.0051/RS, conforme requerido pelo Estado do Rio Grande do Sul.”

Em Mandado de Segurança impetrado pelo Município de Vacaria, integrante da mesma Macrorregião a que pertence o Município de Garibaldi, há notícia veiculada no sítio do Tribunal de Justiça do Estado indicando o indeferimento de liminar requerida com base nos mesmos argumentos. Eis o teor da notícia publicada:

“Justiça mantém bandeira vermelha em Vacaria. Uma decisão proferida nesta sexta-feira (19/6) pelo Desembargador Antônio Maria Rodrigues de Freitaslserhard, integrante do Órgão Especial do TJRS, negou pedido liminar da Prefeitura de Vacaria para que o município fosse reclassificado para a bandeira laranja do modelo de distanciamento controlado do Governo do Estado. No mandado de segurança, o Executivo local afirmou que a inclusão de Vacaria na Macrorregião da Serra está acarretando muito prejuízos e que as características sociais e econômicas da cidade são diferentes dos 49 municípios serranos, listados na macrorregião referida. Afirmou que ao longo de quase três meses de estado de calamidade, a Prefeitura expediu uma série de normas municipais e realizou investimentos hospitalares. Destacou também que os casos recuperados são expressivos frente aos casos confirmados e que o município possui estrutura compatível e suficiente para atender a sua população. No pedido, o Executivo de Vacaria ressalta que o Decreto nº55.240/2020, que incluiu a



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

cidade na bandeira vermelha de 15 a 21/6, fere o princípio da isonomia pois "estabelece o mesmo tratamento a municípios com realidades diferentes" e ofende o direito líquido e certo do Prefeito, previsto na Constituição Federal, de tratar dos interesses locais. Assim, requereu a suspensão da atual classificação na bandeira vermelha e sua reclassificação para bandeira laranja.

Decisão

O Desembargador relator afirmou que apesar da competência do Prefeito para de legislar sobre assuntos locais, as medidas de enfrentamento ao COVID-19 não possuem caráter local, sendo que se baseiam em critérios de atendimento já existentes em relação às Macrorregiões de saúde, que levam em consideração a capacidade de atendimento e demanda regional."Considerando que o sistema regionalizado de atendimento à saúde há muito foi estabelecido e que foi concebido a partir de critérios técnicos, descabe, em sede liminar, a determinação de retirada do município da referida macrorregião, tampouco a modificação da classificação individual do Município para bandeira laranja, à revelia do enquadramento da Macrorregião a que pertence o município", afirmou o relator. O magistrado destaca ainda que a situação do município pode ser modificar já na próxima segunda-feira. "Exatamente por não desconsiderar o grave impacto financeiro e social que as medidas de contingenciamento acarretam à comunidade, o Decreto prevê que a mensuração dos indicadores deve ocorrer semanalmente, a fim de refletir a evolução do quadro de cada região".

Por fim, o Desembargador ressaltou que as medidas irradiam regionalmente, extrapolando a competência legislativa do município. "Não há como se reconhecer qualquer ilegalidade ou violação de direito, pelo menos em cognição sumária".

Processo nº 70084304815.

Vale mencionar, ainda, a existência de decisão do TJRS que indeferiu efeito suspensivo ao recurso de agravo de instrumento nº 5012884-68.2020.8.21.7000, interposto no âmbito da Ação Popular nº 5021780-48.2020.8.21.0001, também proposta em face das medidas de enfrentamento adotadas pelo Poder Executivo estadual. Na ocasião, o Desembargador Relator Newton Luis Medeiros Fabrício analisou a questão, valendo transcrever parcialmente os fundamentos da decisão:

"(...)

Sob outra perspectiva, a decisão proferida nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 supra referida reconhece a necessidade de ampliação da cooperação entre os três Poderes no enfrentamento dessa crise de saúde sem precedentes históricos que avassala o mundo. Ou seja, ao invés de ampliar as incertezas que já estão diante dos cidadãos, compete ao Legislativo, Executivo e Judiciário observar os preceitos constitucionais, especialmente no diz respeito ao Federalismo e à separação de poderes. Assim, no que diz respeito às políticas públicas adotadas para enfrentamento da crise, não se desconhecem as diversas - e contrárias - posições que vêm sendo questionadas por diversos países, reproduzindo fervorosos debates em toda a sociedade. Muito menos se está a ignorar os riscos e desafios inerentes à tomada de cada decisão. No entanto, dentro dos limites de discricionariedade do Administrador Público, não é permitido ao Judiciário escolher qual política pública é a mais adequada à realidade do Estado.

Conforme atenta a decisão supra transcrita, não é possível concluir que a decisão tomada pelo Estado do Rio Grande do Sul é desproporcional, ou ainda, não encontra respaldo científico, ainda mais considerando as incertezas que cercam a disseminação do COVID-19. No presente, está-se diante de grave crise de saúde pública, traduzido pelos casos crescentes e danosos em larga escala à população mundial decorrente do Corona Vírus. Como medidas de enfrentamento, tem-se disseminado pelo país e no estrangeiro, a colocação da sociedade em geral em quarentena e em isolamento social, o que afeta, de forma generalizada, uma multiplicidade de negócios e trabalhadores que, impedidos de migrarem para o mundo virtual, cessam de operar sob a categoria de serem considerados "não essenciais". Ao Poder Judiciário não é dado, portanto, desconsiderar o plano de contingência elaborado pela Administração Pública, os quais, por deterem conhecimentos amplos da situação, mediante a demanda e a atualização de dados, estabelecem prioridades diárias, conforme as necessidades vão surgindo; logo, uma decisão judicial, analisando apenas um viés, não pode determinar a mudança na decisão política adotada pelo Governante para o enfrentamento da pandemia. O momento é, nitidamente, excepcional, e as medidas legais e regulamentares, publicadas em velocidade diretamente proporcional à propagação da doença, também o são. Enquanto a pandemia, porém, permanecer, assim entendida como aquela decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e reconhecida pelo



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

governo brasileiro, medidas extremamente polêmicas, mas devidamente motivadas, devem ser tomadas e, diariamente, aplicadas.” (sem grifos originais).

Em conclusão, pela análise da legislação, doutrina e jurisprudência acima expostas, impõe-se ao Município de Gramado a pronta fiscalização dos empreendimentos que vêm operando ao arpejo das normas do Distanciamento Controlado.

### **3. DO DECRETO ESTADUAL 55.240/20, ALTERADO PELOS DECRETOS 55.285/20 e 55.320/20:**

A seguir colacionam-se artigos do decreto estadual, de suma importância para a fundamentação da presente Ação:

Art. 19. As medidas sanitárias segmentadas, destinadas a prevenir e a enfrentar a evolução da epidemia de COVID-19, respeitando o equilíbrio entre o necessário para a promoção da saúde pública e a manutenção do desempenho das atividades econômicas, são definidas em Protocolos específicos, fixados pela Secretaria Estadual da Saúde, conforme o setor ou grupos de setores econômicos, e têm aplicação cogente no âmbito de todos os Municípios inseridos em cada Região de que trata o § 2.º do art. 8.º deste Decreto, fixados em diferentes graus de restrição, conforme a Bandeira Final em que classificada a Região, de acordo com o sistema de monitoramento de que tratam os artigos 4.º e 5.º deste Decreto.

Art. 24. As medidas estaduais e municipais para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia de COVID-19 deverão resguardar o exercício e o funcionamento das atividades públicas e privadas essenciais, ficando vedado o seu fechamento.

§ 1º São atividades públicas e privadas essenciais aquelas indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim consideradas aquelas que, se não atendidas, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:

- I - assistência à saúde, incluídos os serviços médicos e hospitalares;
- II - assistência social e atendimento à população em estado de vulnerabilidade;
- III - atividades de segurança pública e privada, incluídas a vigilância, a guarda e a custódia de presos;
- IV - atividades de defesa civil;
- V - transporte de passageiros, observadas as normas específicas;
- VI - telecomunicações e internet;
- VII - serviço de “call center”;
- VIII - captação, tratamento e distribuição de água;
- IX - captação e tratamento de esgoto e de lixo;
- X - geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, incluídos: a) o fornecimento de suprimentos para o funcionamento e a manutenção das centrais geradoras e dos sistemas de transmissão e distribuição de energia; e b) as respectivas obras de engenharia;
- XI - iluminação pública;
- XII - produção, distribuição, comercialização e entrega, realizadas presencialmente ou por meio do comércio eletrônico, de produtos de saúde, higiene, limpeza, alimentos, bebidas e materiais de construção; XIII - serviços funerários;
- XIV - guarda, uso e controle de substâncias, materiais e equipamentos com elementos tóxicos, inflamáveis, radioativos ou de alto risco, definidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, em atendimento aos requisitos de segurança sanitária, metrologia, controle ambiental e prevenção contra incêndios;
- XV - vigilância e certificações sanitárias e fitossanitárias;



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

---

XVI - prevenção, controle e erradicação de pragas dos vegetais e de doença dos animais;

XVII - atividades de processamento do benefício do seguro-desemprego e de outros benefícios relacionados, por meio de atendimento presencial ou eletrônico, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde e da Secretaria Estadual da Saúde;

XVIII - inspeção de alimentos, de produtos e de derivados de origem animal e vegetal;

XIX - vigilância agropecuária; XX - controle e fiscalização de tráfego;

XXI - serviços de pagamento, de crédito e de saque e de aporte prestados pelas instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, obedecido, quanto ao atendimento ao público, o disposto no § 4º deste artigo; Porto Alegre, Segunda-feira, 11 de Maio de 2020 Diário Oficial 10 XXII - serviços postais;

XXIII - serviços de imprensa e as atividades a eles relacionados, por todos os meios de comunicação e de divulgação disponíveis, incluídos a radiodifusão de sons e de imagens, a internet, os jornais, as revistas, dentre outros;

XXIV - serviços relacionados à tecnologia da informação e de processamento de dados "data center" para suporte de outras atividades previstas neste Decreto;

XXV - produção e distribuição de numerário à população e manutenção da infraestrutura tecnológica do Sistema Financeiro Nacional e do Sistema de Pagamentos Brasileiro;

XXVI - atividades de fiscalização em geral, em âmbito municipal e estadual;

XXVII - produção de petróleo e produção, distribuição e comercialização de combustíveis, biocombustíveis, gás liquefeito de petróleo e demais derivados de petróleo;

XXVIII - monitoramento de construções e de barragens que possam acarretar risco à segurança;

XXIX - levantamento e análise de dados geológicos com vistas à garantia da segurança coletiva, notadamente por meio de alerta de riscos naturais e de cheias e de inundações; XXX - mercado de capitais e de seguros;

XXXI - serviços agropecuários, veterinários e de cuidados com animais em cativeiro; XXXII - atividades médico-periciais;

XXXIII - produção, distribuição e comercialização de equipamentos, de peças e de acessórios para refrigeração, serviços de manutenção, conserto e reparos de aparelhos de refrigeração e climatização, de elevadores e de outros equipamentos essenciais ao transporte, à segurança e à saúde, bem como à produção, à industrialização e ao transporte de cargas, em especial de alimentos, medicamentos e de produtos de higiene;

XXXIV - atividades de pesquisa, científicas, laboratoriais ou similares, relacionadas com a pandemia de que trata este Decreto;

XXXV - atividades de representação judicial e extrajudicial, de assessoria e de consultoria jurídicas exercidas pelas advocacias públicas, relacionadas à prestação regular e tempestiva dos serviços públicos;

XXXVI - atividades relacionadas à construção, manutenção e conservação de estradas e de rodovias;

XXXVII - serviços de transporte, armazenamento, entrega e logística de cargas em geral; XXXVIII - atividades desempenhadas pelo Corpo de Bombeiros Militar, inclusive as relativas à emissão ou à essenciais, dentre renovação de Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio – APPCI.

§ 2º Também são consideradas outras, as seguintes atividades acessórias e de suporte indispensáveis às atividades e aos serviços de que trata o § 1º:

I – atividades e serviços de limpeza, asseio e manutenção de equipamentos, instrumentos, vestimentas e estabelecimentos;

II – atividades e serviços de produção, de importação, de comercialização, de transporte, de disponibilização, de reparo, de conserto, de substituição e de conservação de equipamentos, implementos, maquinário ou qualquer outro tipo de instrumento, vestimentas e estabelecimentos;



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

III – atividades e serviços de produção, de importação, de comercialização, de transporte e de disponibilização de todo e qualquer tipo de insumos, em especial os químicos, petroquímicos e plásticos;

IV – atividades e serviços de produção, de importação, de comercialização, de transporte e de disponibilização de todo e qualquer tipo de peças para reparo, conserto, manutenção ou conservação de equipamentos, de implementos, de maquinário ou de qualquer outro tipo de instrumento, de vestimentas e de estabelecimentos;

V – atividades e serviços de coleta, de processamento, de reciclagem, de reutilização, de transformação, de industrialização e de descarte de resíduos ou subprodutos de animais, tais como, dentre outros, curtumes e graxarias.

**Art. 47. Fica suspensa a eficácia das determinações municipais que conflitam com as normas estabelecidas neste Decreto, respeitada a atribuição municipal para dispor sobre medidas sanitárias de interesse exclusivamente local e de caráter supletivo ao presente Decreto.**

Art. 48. Constitui crime, nos termos do disposto no art. 268 do Código Penal, infringir determinação do Poder Público destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa.

Parágrafo único. As autoridades deverão adotar as providências cabíveis para a punição, cível, administrativa e criminal, bem como para a prisão, em flagrante, quando for o caso, de todos aqueles que descumprirem ou colaborarem para o descumprimento das medidas estabelecidas neste Decreto.

Art. 49. Os casos omissos e as eventuais exceções à aplicação deste Decreto serão definidos pelo Governador do Estado.

Por sua vez, o Decreto Estadual n.º 55.285, de 31 de maio de 2020, o qual, em suma, assenta a possibilidade excepcional de alteração das medidas sanitárias segmentadas de que tratam os incisos I a IV do referido artigo 3 aos Municípios que, preenchem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- I) estabeleçam plano estruturado de prevenção e enfrentamento à epidemia do novo Coronavírus (COVID-19), com medidas de proteção à saúde pública, devidamente embasadas em evidências científicas, observadas as peculiaridades locais;
- II) observem as medidas sanitárias permanentes de que trata este Decreto e as normas da Secretaria Estadual da Saúde aplicáveis; e
- III) **não estejam inseridos em Regiões classificadas como Bandeira Final Vermelha ou Preta**

(§2.º). Determinam, ainda, que os Municípios que estabelecerem plano próprio, deverão comunicar formalmente à Secretaria Estadual de Saúde (SES), enviando o plano integral para conhecimento, acompanhado dos documentos e justificativas que embasaram as medidas adotadas, incluindo a identificação dos responsáveis.

#### 4. DO PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de dano irreparável, é lícito ao Juiz conceder a tutela liminarmente, mesmo antes da citação do requerido. É o que dispõe o art. 300 do Código de Processo Civil, sendo requisitos para a sua concessão: (i) a probabilidade do direito; (ii) o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.



## Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_

A probabilidade do direito repousa no descumprimento de medidas de observância compulsória, por parte do requerido, conforme documentos acostados a esta peça.

O perigo de dano, por sua vez, decorre da própria natureza da demanda, que corre no contexto de reconhecimento de pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, e da declaração do estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, em 19 de março de 2020, pelo Decreto nº 55.128/2020, e alterações subsequentes pelos Decretos n.º 55.240/2020 e 55.320/20.

**Presentes, portanto, na hipótese vertente, os pressupostos que autorizam a concessão liminar de antecipação dos efeitos da tutela (art. 300 do CPC), pois o requerido, ao falhar ou omitir-se no seu dever/competência de fiscalizar as normas de distanciamento controlado, estabelecidas pelo Estado e recepcionadas no Município de Gramado, permite o agravamento da situação de saúde no âmbito do município e, por inação, estimula os demais comerciantes a agirem contra as normas, colocando em risco a vida e a saúde da população local.**

**Ainda, o Município de Gramado atua de forma a ampliar elasticamente o conceito de “beira de estradas e rodovias” e, dessa forma, permite, por um lado, a operação indevida de estabelecimentos comerciais e, por outro lado, solapa a efetiva fiscalização dos estabelecimentos, criando um ambiente propício à desobediência geral das normas de distanciamento controlado.**

Registre-se, é notório, diante da transmissão comunitária registrada em território gaúcho e já em várias outras unidades da Federação a eficácia das medidas de contenção e distanciamento social depende da imediatidade absoluta de sua observância, considerado o quadro de expansão exponencial das infecções pelo vírus.

Indubitável, portanto, diante do contexto fático apresentado, sobretudo diante da sólida demonstração de que o deslocamento, a circulação e a aglomeração de pessoas aumentará a velocidade de propagação do Covid-19, inegável que o direito à liberdade empresarial poderá ser relativizado, como, realmente, assim já ocorreu, em virtude da publicação e vigência das normativas estaduais já mencionadas, significando dizer que boa parte da atividade empresarial está, compulsoriamente e de forma temporária, suspensa, em prol de um bem maior e comum, consubstanciado na preservação da saúde e da segurança das pessoas, em geral, e dos consumidores, de forma específica e em adequação ao caso, objeto desta demanda.

Em outras palavras, **a antecipação da tutela deve ser concedida em sede de liminar**, ante a extrema urgência da situação, de forma a garantir que o requerido promova, imediatamente, a atuação da fiscalização, bem como o seu necessário incremento, mesmo que se faça necessário o apoio das forças policiais.

A tutela pleiteada é, portanto, condição imprescindível para evitar irreversível perecimento do direito difuso à saúde.

### 5. DOS PEDIDOS

Do exposto, requer-se, sem oitiva prévia da outra parte:

- a) o recebimento desta Ação Civil Pública e autuação da presente peça, com a juntada dos documentos que a instruem;
- b) a título de **antecipação dos efeitos da tutela**:



**Ministério Público do Rio Grande do Sul**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_**

---

b.1) determine-se ao requerido a **obrigação de fazer** consistente em **FISCALIZAR E NÃO AUTORIZAR A OPERAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, NO MUNICÍPIO DE GRAMADO, EM DESCONFORMIDADE COM O SISTEMA DE DISTANCIAMENTO CONTROLADO DOS DECRETOS N.º 55.240/2020 E 55.320/2020, E ALTERAÇÕES SUBSEQUENTES, ATÉ QUE NOVO DECRETO DO GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL OU NORMA FEDERAL DISPONHA O CONTRÁRIO;**

b.2) determine-se ao requerido a **obrigação de não fazer** consistente na **VEDAÇÃO À AMPLIAÇÃO PELO MUNICÍPIO DE GRAMADO DA INTERPRETAÇÃO DO CONCEITO DE “BEIRA DE ESTRADAS E RODOVIAS” PARA OS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS SITUADOS NO PERÍMETRO URBANO DE GRAMADO;**

b.3) expedição de ofícios à Polícia Militar e Vigilância Sanitária Municipal, notificando-os imediatamente da decisão liminar proferida, para que fiscalizem seu cumprimento, impedindo a abertura e ou efetuando no fechamento das lojas e estabelecimentos que estejam em contrariedade com a aplicação dos Decretos Estaduais n.º 55.240/20 e 55.320/20 (Sistema de Distanciamento Controlado), bem como noticiando nos autos, mediante relatório, se ocorreu eventual violação, observando, inclusive, que o não atendimento acarreta ao infrator a prática do crime de desobediência, que a tanto poderá ser atuado;

b.4) intimação do Município de Gramado de eventual antecipação de tutela concedida, para que também concorra a fiscalização de seu cumprimento, além de, por seus meios, garantir a execução das decisões tomadas em âmbito do Poder Judiciário sobre o cumprimento das determinações apontadas na presente Ação;

b.5) fixação de multa no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) por ocorrência de descumprimento da decisão, podendo ser ampliada em reforço à eficácia da decisão mandamental, a ser aplicada ao Prefeito Municipal de Gramado;

b.6) que valha a decisão antecipatória como mandado, garantidos os meios de sua execução, inclusive mediante requisição de apoio de força policial, deferindo-se desde logo medida de embargo/lacre do estabelecimento comercial ou espaço que venha a descumprir decisão desse Juízo;

b.7) como medida acessória, seja dada ampla divulgação à decisão antecipatória, para atendimento às finalidades pedagógica e dissuasória que a situação de emergência de saúde pública exige;

c) a intimação do requerido para que se dê cumprimento à liminar, citando-o, garantida ao Oficial de Justiça a prerrogativa do art. 212, § 2º, do CPC;

d) a produção de todas as provas em direito admitidas, especialmente documental e testemunhal;

e) ao final, a integral procedência desta Ação Civil Pública, para tornar definitivas as medidas pleiteadas em caráter antecipatório, condenando-se o Município requerido, em caráter definitivo, aos pedidos constantes no item “b”, supra;

f) seja o Município de Gramado condenado aos ônus da sucumbência.

Dado o caráter inestimável dos valores associados ao objeto da presente Ação, atribui-se a ela o valor de alçada.

Nesses termos,



**Ministério Público do Rio Grande do Sul**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA de \_\_\_\_\_**

---

Pede e espera deferimento.

Gramado, 19 de julho de 2020.

Max Roberto Guazzelli.

Promotor de Justiça.