



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA DE CAXIAS DO SUL

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO: 00748.00097/2020

OBJETO: Acompanhamento e fiscalização - na área da ordem urbanística - de cumprimento de medidas emergenciais previstas no Decreto Estadual 55.128, de 19 de março de 2020, e nos decretos subsequentes que tratarem do assunto, que declara estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus).

RECOMENDAÇÃO N. 02
DO PA.00748.00097/2020

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, pelo Promotor de Justiça signatário, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 129 da Constituição da República Federativa do Brasil; pelos artigos 26, inciso I, alínea “a”, e 27, incisos I e II, e parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); pelo artigo 32, inciso IV, da Lei Estadual n.º 7.669/82 (Lei Orgânica Estadual do Ministério Público); e pelo artigo 56 e seguintes do Provimento n.º 71/2017 da Procuradoria-Geral de Justiça;

CONSIDERANDO o disposto no art. 127 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”;

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (art. 129, II, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 196 da Constituição Federal, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação;

CONSIDERANDO as orientações expedidas pela Organização Mundial de Saúde – OMS quanto ao COVID 19, entre as quais estão destacadas a declaração de pandemia e medidas essenciais relativas à prevenção;



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA DE CAXIAS DO SUL

CONSIDERANDO as medidas governamentais expedidas para prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus); e a alta escalabilidade viral do COVID-19, exigente de infraestrutura hospitalar (pública e privada) adequada;

CONSIDERANDO o papel de toda a sociedade no esforço conjunto de conter a disseminação da doença (COVID-19), respeitando-se os direitos fundamentais de toda a população, a partir de uma perspectiva de *solidariedade social*; bem assim, os *princípios da precaução e da prevenção*, corolários dos direitos fundamentais à vida e à saúde, que devem orientar a atuação do Poder Público em face da pandemia de coronavírus;

CONSIDERANDO as disposições da Lei Federal n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, a qual “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”;

CONSIDERANDO a declaração “Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional conforme Decreto n.º 7.616, de 17 de novembro de 2011”, conforme Portaria no 188, de 3 de fevereiro de 2020 do Ministério da Saúde;

CONSIDERANDO que “entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde” (art. 6º, §1º, da Lei Federal n.º 8.080/90);

CONSIDERANDO ainda que a autoridade de saúde local deverá, no âmbito de suas competências, acompanhar as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19) previstas no art. 3º da Lei Federal n.º 13.979, de 2020 (art. 9º da Portaria MS n.º 356/2020);

CONSIDERANDO que o artigo 24 da Constituição Federal estabelece a competência legislativa concorrente dos entes da federação, repartindo verticalmente a competência entre União, Estados e Distrito Federal para editar normas acerca de diversos temas como, no que concerne ao tema em comento, a produção e o consumo (art. 24, V) e a proteção e defesa da saúde (art. 24, XII); e, segundo o referido dispositivo, a União deve limitar-se ao estabelecimento de normas gerais sobre 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



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA DE CAXIAS DO SUL

locais não sendo possível, evidentemente, contrariar os critérios mínimos estabelecidos, sob pena de inconstitucionalidade¹;

CONSIDERANDO que os Municípios, a despeito de não serem referidos no art. 24, têm garantida a oportunidade de legislar suplementarmente aos outros entes federais a partir do momento em que o art. 30, I e II, da CF/88, lhes possibilita suplementar as legislações federal e estadual em assuntos de interesse local², no que couber; sendo 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 sendo possível, portanto, que o Município edite normas flexibilizando as previsões federais e estaduais, admitindo-se tão somente o aumento da proteção através da publicação de normas de caráter mais restritivo;

CONSIDERANDO que o Decreto Estadual n.º 55.128/2020, no art. 2º, § 11, veda aos Municípios determinar a suspensão de serviços públicos e de atividades essenciais, assim como o faz o Decreto Federal n.º 10.282/2020, art. 3º; e determina que os Municípios adotem as medidas necessárias para a prevenção e o enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), dentre as quais se encontram a determinação de fechamento dos “shopping centers” e centros comerciais (Art. 3º, III), e/ou o estabelecimento de sistemas de escalas e revezamentos de turno e alteração de jornadas em estabelecimentos comerciais e industriais (art. 3º, V), permitindo, desta feita, que os Municípios determinem quais as medidas entendem necessárias consideradas as peculiaridades e os assuntos de interesse local, de acordo com art. 30, incisos I e II, da CF (Art. 12-B do Decreto Estadual n.º 55.128/2020);

CONSIDERANDO que eventual **norma suplementar municipal deve ser editada** com base em **evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde**, limitando-se no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública (art. 3º, §1º,

¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

V - produção e consumo; (...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019) (...).

² Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...).



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA DE CAXIAS DO SUL

da Lei 13.979/2020), em face do **conflito** das medidas excepcionais e transitórias **com o direito fundamental ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que lei estabelecer (art. 5º, inc. XIII, da CF)**; e, igualmente, deve ser **revogada** com a mesma base de justificativa - evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde -, porquanto **eventual insuficiência de proteção conflituária com o artigo 196 da Constituição Federal** e com o **próprio balizador legal de limite temporal e espacial das medidas ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública** (art. 3º, §1º, da Lei 13.979/2020);

CONSIDERANDO o Decreto n. 20.842/2020 expedido pelo Município de Caxias do Sul que Decreta situação de emergência e estabelece medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Caxias do Sul, que com a redação dada pelo Decreto n. 20.847/2020, diz que:

“Art. 1º Ficam suspensas as atividades em indústrias, construção civil, estabelecimentos comerciais de qualquer natureza, de serviços, shoppings centers, centros comerciais, galerias, agências bancárias, cooperativas de crédito, serviços notariais em funcionamento no Município de Caxias do Sul, bem como proibidas novas hospedagens em hotéis, motéis e pousadas, podendo os clientes que já estão hospedados, permanecerem até a data de seus checkout.”

CONSIDERANDO as manifestações de diversas entidades de saúde e científicas, como CFM - Conselho Federal de Medicina³, CREMERS - Conselho Regional de Medicina do RS⁴, CONASS - Conselho Nacional dos Secretários Estaduais da Saúde⁵ e Comitê Científico de Apoio ao Enfrentamento à Pandemia COVID-19 do Governo do Estado do RS⁶, no sentido de que a epidemia ainda se encontra na sua fase inicial no Brasil e no Rio Grande do Sul, sendo indispensável a manutenção das medidas restritivas de isolamento social, importantes para que se prepare o sistema de saúde, sendo medidas progressivas e que dependem da participação efetiva de toda a população;

³ Disponível em:

http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=28632:2020-03-18-15-13-17&catid=3 Acesso em: 30/03/2020.

⁴ Disponível em: <https://cremers.org.br/comunicado-aos-medicos-e-a-populacao-2/> Acesso em 30/03/2020.

⁵ Disponível em: <http://www.conass.org.br/carta-a-nacao-2/> . Acesso em: 30/03/2020.

⁶ Disponível em: <https://www.inova.rs.gov.br/cientistas-gauchos-explicam-isolamento-horizontal-e-vertical> . Acesso em 30/03/2020.



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA DE CAXIAS DO SUL

CONSIDERANDO o teor de estudo científico recentemente divulgado, de autoria de integrantes do *Board of Governors of the Federal Reserve System*, do *Federal Reserve Bank of New York* e do *Massachusetts Institute of Technology (MIT) - Sloan School of Management*, no sentido de que medidas não farmacêuticas não apenas reduzem a mortalidade, como também mitigam as consequências econômicas adversas de uma pandemia, assim como que as cidades que intervieram mais cedo e de forma mais agressiva não apresentam desempenho pior, crescendo após o término da pandemia mais rapidamente do que as cidades que não adotaram as mesmas medidas⁷;

CONSIDERANDO que a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS publicou, em 29/03/2020, nota recomendando aos Municípios a manutenção do isolamento social para enfrentamento da COVID-19, em consonância com as atuais orientações da Organização Mundial da Saúde - OMS e do Ministério da Saúde, mantendo-se a vigência dos decretos de emergência e calamidade, restando publicado em seu sítio na internet o seguinte texto⁸:

“A Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), em consonância às recentes orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Ministério da Saúde, reitera seu posicionamento pela manutenção do isolamento social como principal vetor de enfrentamento à Covid-19. A recomendação da entidade se alinha à manifestação pública do Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, que em entrevista coletiva concedida neste sábado (28/03), em Brasília, confirmou 114 mortes por conta do novo Coronavírus no país, que já tem 3.904 casos oficialmente confirmados.

⁷ Correia, Sergio and Luck, Stephan and Verner, Emil, *Pandemics Depress the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu* (March 26, 2020). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3561560> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3561560>. Acesso em: 30/03/2020. Cita-se o resumo (abstract): “What are the economic consequences of an influenza pandemic? And given the pandemic, what are the economic costs and benefits of non-pharmaceutical interventions (NPI)? Using geographic variation in mortality during the 1918 Flu Pandemic in the U.S., we find that more exposed areas experience a sharp and persistent decline in economic activity. The estimates imply that the pandemic reduced manufacturing output by 18%. The downturn is driven by both supply and demand-side channels. Further, building on findings from the epidemiology literature establishing that NPIs decrease influenza mortality, we use variation in the timing and intensity of NPIs across U.S. cities to study their economic effects. We find that cities that intervened earlier and more aggressively do not perform worse and, if anything, grow faster after the pandemic is over. Our findings thus indicate that NPIs not only lower mortality; they also mitigate the adverse economic consequences of a pandemic.”

⁸ <http://www.famurs.com.br/noticias/famurs-recomenda-manutencao-do-isolamento-social-para-enfrentamento-da-covid-19/>



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA DE CAXIAS DO SUL

A entidade, representante dos 497 municípios do Rio Grande do Sul, concorda com o Ministro da Saúde que flexibilizar as medidas restritivas de circulação, como liberação das atividades de comércio e retorno às aulas, é uma temeridade. Abrandar o isolamento social, neste momento, pode representar uma expansão acelerada do contágio, assim como pode, inevitavelmente, sobrecarregar o sistema de saúde pública de todo Brasil, ainda insuficiente para atender um surto da pandemia.

Salientamos que mais de 90% dos municípios do nosso Estado, por exemplo, ainda aguardam a chegada dos EPIs (equipamentos de proteção individual) e aparelhos hospitalares, como respiradores mecânicos, basilares no tratamento do vírus. Por fim, a Famurs recomenda aos municípios gaúchos a continuidade das medidas até aqui adotadas, mantendo a vigência dos decretos de emergência e calamidade.”

CONSIDERANDO o esforço de toda a sociedade brasileira e gaúcha na prevenção e contenção ao vírus e da fundamental importância de cada município atuar de forma a tornar efetiva as medidas adotadas em âmbito federal e estadual para que possa haver o controle e combate ao surto viral;

RECOMENDA ao **Município de Caxias do Sul**, na pessoa do seu Prefeito Municipal, que, no âmbito de autonomia do Município para complementar as legislações federal e estadual de acordo com seus interesses e peculiaridades locais, desde que não as afronte, enquanto perdurar o estado de calamidade pública para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), **somente adote eventuais medidas de abrandamento ou flexibilização da suspensão de atividades previstas no art. 1º do Decreto n. 20.842/2020, com a redação dada pelo Decreto n. 20.847/2020, e outras alterações futuras, de forma justificada na adequação e proporcionalidade das medidas** e com o devido **embasamento em critérios epidemiológicos e sanitários**, sem prejuízo de outras justificativas e embasamentos, e com observância das orientações emitidas pelas autoridades de saúde, notadamente o Ministério da Saúde e a Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul.

CAXIAS DO SUL, 30 de março de 2020.

(assinatura eletrônica)

ADRIO RAFAEL PAULA GELATTI,
2º PROMOTOR DE JUSTIÇA ESPECIALIZADO DE CAXIAS DO SUL.

Documento assinado digitalmente por (verificado em 30/03/2020 13:44:01):

Nome: **Adrio Rafael Paula Gelatti**

Data: **30/03/2020 13:44:01 GMT-03:00**

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

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

informando a chave **SGP000027861962** e o CRC **13.6273.9876**.

1/1