



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR DA COLETA CÂMARA CÍVEL DO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL**

URGENTE - REGIME DE PLANTÃO JUDICIÁRIO

PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO - RISCO DE DANO IRREPARÁVEL

Ação Civil Pública nº 5028176-07.2021.8.21.0001

Agravante: Estado do Rio Grande do Sul

Agravado: Sindicato dos Enfermeiros do Estado do Rio Grande do Sul e outros

O **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, pessoa jurídica de direito público interno, vem, por intermédio dos Procuradores do Estado signatários, tempestivamente, nos termos dos artigos 1.015, I, e 1.019, I do CPC, interpor recurso de **AGRAVO DE INSTRUMENTO, COM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO**, em face da decisão interlocutória de concessão de liminar proferida nos autos da ação em epígrafe, conforme fundamentos expostos nas razões anexas.

Requer seja o presente recurso recebido e, após os trâmites de estilo, seja integralmente reformado o pronunciamento judicial hostilizado.

Porto Alegre, 20 de março de 2021.

Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral do Estado.

Victor Herzer da Silva,
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

Thiago Josué Ben,
Procurador do Estado.

Guilherme de Souza Fallavena,
Procurador do Estado.

Luciano Juarez Rodrigues,
Procurador do Estado.

Aline Frare Armorst,
Procuradora do Estado.

John de Lima Fraga Júnior,
Procurador do Estado.

Henrique Zandoná,
Procurador do Estado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

INFORMAÇÕES

O Estado do Rio Grande do Sul informa que deixa de acostar as peças obrigatórias, conforme autorização do artigo 1.017, § 5º, do CPC, tendo em vista tratar-se de processo eletrônico na origem. Destaca, ainda, que está dispensado de efetuar o preparo, nos termos do artigo 1.007, § 1º, da Lei Processual. Indica, por fim, o nome e o endereço dos procuradores que atuam no processo (artigo 1.016, IV, CPC):

a) do agravante: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Procuradores do Estado Eduardo Cunha da Costa (OAB/RS 69.442), Victor Herzer da Silva (OAB/RS 58.261), Thiago Josué Ben (OAB/RS 80.269), Guilherme de Souza Fallavena (OAB/RS 80.234), Aline Frare Armorst (OAB/RS 80.266), Luciano Juárez Rodrigues (OAB/RS 80.219), John de Lima Fraga Júnior (OAB/RS 62.168) e Henrique Zandoná (OAB/RS 81.287). Endereço profissional: Av. Borges de Medeiros, nº 1555, 18º andar, Centro Histórico, Porto Alegre/RS (CEP 90119-900). Representação constitucional, com dispensa de procuração.

b) dos agravados: SINDICATO DOS ENFERMEIROS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, SINDICATO DOS FARMACÊUTICOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, SINDICATO DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM, TÉCNICOS, DUCHISTAS, MASSAGISTAS E EMPREGADOS EM HOSPITAIS E CASAS DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO SUL, CENTRO DOS PROFESSORES E TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - CPERS/SINDICATO, FEDERAÇÃO GAÚCHA DAS UNIÕES DE ASSOCIAÇÕES DE MORADORES E ENTIDADES COMUNITÁRIAS – FEGAMEC, CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT/RS, ASSOCIAÇÃO DOS JURISTAS PELA DEMOCRACIA – AJURD e INTERSINDICAL - Central da Classe Trabalhadora: Advogados Mário Madureira (OAB/RS 5.711), Maritânia Lúcia Dallagnol (OAB/RS 25.419) e Renata Gabert de Souza (OAB/RS 22.628). Endereço profissional: Rua dos Andradas, 1091, conj. 43, Centro Histórico, Porto Alegre, RS, CEP 90020-015. SINDICATO DOS MUNICIPAÍRIOS DE PORTO ALEGRE - SIMPA: Advogados Leonardo Kauer Zinn (OAB/RS 51.156), Lúcia Helena Villar Pinheiro (OAB/RS 52.730), Eduardo Pimentel Pereira (OAB/RS 75.002) e Cláudia Castanho Dutra (OAB/RS 96.550), integrantes da sociedade Kauer, Villar e Advogados Associados (OAB/RS 1.715), Endereço profissional: Rua Corrêa Lima, 38, Bairro Santa Tereza, Porto Alegre/RS, CEP 90850-250. Procurações



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

anexas ao Evento 1 da ação de origem.

RAZÕES DO AGRAVANTE

I - SÍNTESE DA DEMANDA E DA DECISÃO AGRAVADA

Trata-se de ação civil pública proposta pelo Sindicato dos Enfermeiros do Estado do Rio Grande do Sul e outros em face do Estado do Rio Grande do Sul (processo nº 5028176-07.2021.8.21.0001/RS), requerendo, inclusive liminarmente: a) a manutenção da Gestão Centralizada da Política de Saúde Pública no Rio Grande do Sul, relacionada à situação de Emergência de Saúde Pública e geradora do Estado de Calamidade Pública vigente em todo o território, decorrente da altíssima contaminação da população gaúcha pela COVID-19, ao demandado, na pessoa do Sr. Governador do Estado, não se permitindo o retorno da Gestão Compartilhada com os/as Prefeitos/as Municipais, denominada de Cogestão, enquanto caracterizada a situação ensejadora da classificação da “BANDEIRA PRETA” no Sistema de Distanciamento Controlado - RS ou com real restabelecimento da capacidade do sistema de saúde público e privado receber todos os que deles necessitam, com leitos, UTIs e insumos suficientes ou até o julgamento da presente ação; b) que o Estado se abstenha de efetuar qualquer flexibilização, seja na caracterização das situações ensejadoras das classificações de “bandeiras”, no Sistema de Distanciamento Controlado – RS, seja nos respectivos protocolos, até que ocorra o real restabelecimento da capacidade do sistema de saúde público e privado receber todos os que deles necessitam, com leitos, UTIs e insumos suficientes ou até o julgamento da presente ação; e c) o aumento das restrições do regime de “BANDEIRA PRETA”, visando a diminuir a circulação de pessoas, induzir o isolamento social e a prática de quarentena, liberando-se apenas o trânsito e as atividades essenciais necessários à manutenção da vida humana e de (outros) animais e da saúde, pelo prazo mínimo de 14 (catorze) dias.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Os argumentos centrais apresentados para afastar a classificação levada a efeito pelo Poder Executivo estadual são: **(i)** necessidade de proteção do direito à saúde, previsto nos artigos 196 da Constituição Federal, 241 e seguintes da Constituição Estadual, nas Leis nº 8.080/1990, com a observância das medidas previstas na Lei nº 13.979/2020, sobretudo em razão da gravidade do momento no enfrentamento da COVID-19 e; **(ii)** a não observância dos princípios da prevenção e da precaução.

Não obstante a decisão tenha referido que a apreciação do pedido de antecipação de tutela somente seria realizada após a apresentação das informações preliminares pelo Estado, **houve efetivo deferimento parcial da liminar pelo Juízo de primeiro grau**, o que justifica a interposição do presente recurso, inclusive em regime de plantão, nos seguintes termos:

Ante o exposto, SUSPENDO PROVISORIAMENTE o retorno da Gestão Compartilhada (Cogestão) com os Municípios no Sistema de Distanciamento Controlado, mantendo a Gestão Centralizada no Governo do Estado, vedando qualquer flexibilização nas atuais medidas restritivas vigentes nesta data (19.03.2021), enquanto perdurar a classificação de Bandeira Preta, até que seja apreciado o pedido de liminar, após a prestação de informações preliminares pelo réu.

Assim, ficam em vigência, até a apreciação do pedido de liminar, o Decreto Estadual nº 55.764 (medidas de restrição comercial), de 20 de fevereiro de 2021; e o Decreto nº 55.771 (medidas sanitárias segmentadas referentes à Bandeira Final Preta), de 26 de fevereiro de 2021, ambos com as alterações incluídas pelo Decreto Estadual nº 55.789, de 13 de março de 2021.

A decisão agravada merece ser reformada, consoante as razões a seguir aduzidas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

II - DAS RAZÕES PARA REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA

II.1 - DA EQUIVOCADA COMPREENSÃO ACERCA DA COGESTÃO

Inicialmente, cumpre referir que a decisão recorrida parte de uma equivocada compreensão do que consiste a cogestão (gestão compartilhada com os Municípios).

O enfrentamento à pandemia de COVID-19 no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul dá-se por meio do Sistema de Distanciamento Controlado, instituído por meio do Decreto nº 55.240/20, segundo o qual é determinado, semanalmente, a partir do **constante monitoramento da evolução da epidemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19)** e das **suas consequências sanitárias, sociais e econômicas**, 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**.

No âmbito desse sistema, há medidas permanentes, que são obrigatórias e gerais para todo o território estadual. Há, também, medidas ditas segmentadas, pois são medidas específicas, que busca, justamente a partir da análise das evidências científicas, preservar a autonomia dos municípios, bem como as peculiaridades regionais e locais, além das especificidades de cada atividade econômica, buscando, com isso, garantir a proteção à saúde, sem excessivo prejuízo ao desenvolvimento econômico e social.

Nesse contexto, a cogestão não consiste em medida de liberação indiscriminada das atividades, como faz crer a decisão recorrida.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ao contrário, a cogestão, estabelecida no § 2º art. 21 do Decreto nº 55.240/20, consiste na possibilidade, excepcional, de substituição das medidas segmentadas (e não as permanentes) determinadas pelo Estado pelas medidas constantes de plano estruturado de prevenção e enfrentamento à epidemia do novo Coronavírus (COVID-19) instituído pelos Municípios que preencham, cumulativamente, rigorosos requisitos, como se pode ver a seguir:

“Art. 21

§ 2.º As **medidas sanitárias segmentadas** de que tratam os incisos I a IV do “caput” deste artigo **poderão ser, excepcionalmente, substituídas pelas medidas constantes de plano estruturado de prevenção e enfrentamento à epidemia do novo Coronavírus (COVID-19) instituído pelos Municípios que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos:** (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

I - estabeleçam, por meio de Decreto municipal, **plano estruturado de prevenção e enfrentamento à epidemia do novo Coronavírus (COVID-19)**, o qual deverá: (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

a) **conter medidas de proteção à saúde pública devidamente embasadas em evidências científicas, através de critérios epidemiológicos e sanitários, firmado por responsável técnico, médico ou profissional da vigilância em saúde há mais de dois anos, observadas as peculiaridades locais;** (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

b) **observar as medidas sanitárias permanentes de que trata este Decreto e as normas da Secretaria Estadual da Saúde aplicáveis;** (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

c) **prever protocolos de medidas segmentadas para quatro Bandeiras Finais, equivalentes às de que trata o art. 6.º deste**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Decreto, vedada a criação de nova classificação, as quais serão aplicadas de conformidade com a Bandeira Final definida para cada Região nos termos deste Decreto; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

d) estabelecer, nos protocolos de que trata a alínea “c” deste inciso, medidas segmentadas específicas, as quais deverão ter, **como parâmetro mínimo, para as suas Bandeiras Finais Preta, Vermelha e Laranja, as restrições estabelecidas, no âmbito do Estado, nos termos do art. 19 deste Decreto, para a Bandeira Final imediatamente anterior**, devendo a Bandeira Final Amarela observar, como restrições mínimas, aquelas fixadas no âmbito do Estado para a mesma Bandeira; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

e) **conter compromisso de fiscalização quanto ao cumprimento dos protocolos a serem adotados.** (Incluído pelo Decreto n.º 55.768/21)

II - **comprovem ter obtido aprovação de pelo menos dois terços dos prefeitos da respectiva Região**, de que trata o § 2.º do art. 8.º deste Decreto, para o estabelecimento e para modificação dos protocolos; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

III - **divulguem o conteúdo do plano, dos protocolos e dos pareceres técnicos que o embasem, bem como planilha comparativa com os protocolos do Estado, no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal;** (Redação dada pelo Decreto n.º 55.645/20)

IV - enviem, por meio de sua representação regional, ao Gabinete de Crise para o Enfrentamento da Epidemia de COVID-19 (novo Coronavírus) de que trata o art. 1º do Decreto nº 55.129, de 19 de março de 2020, antes do início da vigência de seu plano e de eventuais modificações, comunicação formal, a qual deverá: (Redação dada pelo Decreto n.º 55.645/20)

a) ser feita, exclusivamente, por meio eletrônico, conforme indicado no sítio eletrônico <https://distanciamentocontrolado.rs.gov.br>, mediante o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

envio integral do seu plano, acompanhado dos documentos e justificativas que embasem as medidas adotadas, conforme o disposto nos incisos I a III deste parágrafo, com a identificação dos responsáveis; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

b) informar quais municípios que adotarão os protocolos definidos na decisão colegiada da Região, de que trata o § 2.º do art. 8.º deste Decreto; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

c) informar o(s) sítio(s) eletrônico(s) em que divulgados os documentos de que trata o inciso III deste parágrafo, de modo a permitir a sua disponibilização no âmbito do sítio eletrônico <https://distanciamentocontrolado.rs.gov.br>. (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

VI - comprovem a adequação de suas normativas ao disposto no Decreto n.º 55.465, de 5 de setembro de 2020, tratando como prioridade a adoção das medidas necessárias para a realização das atividades presenciais de ensino, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças e a adolescentes, no âmbito de sua rede de ensino. (Incluído pelo Decreto n.º 55.495/20)

§ 3.º Preenchidos os requisitos de que trata o § 2.º deste artigo, os Municípios da respectiva Região, de que trata o § 2.º do art. 8.º deste Decreto, deverão optar pela adoção dos protocolos estaduais definidos nos termos do art. 19 deste Decreto ou dos protocolos estabelecidos em decisão colegiada da respectiva Região, observado o quórum de dois terços de que trata o inciso II do § 2.º deste artigo, permitido o estabelecimento de medidas mais restritivas, conforme as peculiaridades locais. (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)”

É, portanto, equivocada a compreensão de que a cogestão represente o afrouxamento das medidas de combate e prevenção à pandemia de COVID-19.

Por outro lado, a suspensão, em caráter extraordinário e temporário da cogestão, operada por meio do Decreto nº 55.771/21, até o dia 21 de março de 2021, é medida



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

que, ao se prolongar, pode causar severos danos à economia pública, tendo sido realizada com base em dados e avaliações científicas de competência do Poder Executivo, cuja autonomia deve ser preservada, como melhor adiante se explicitará.

É notório que a gestão da atual crise sanitária é tarefa complexa e dinâmica. Exige permanente monitoramento de informações estratégicas em saúde e diálogo constante com os demais entes da Federação, com Poderes da República, com as instituições de Estado e com os representantes de setores da sociedade civil.

Demanda, além disso, a busca de um equilíbrio responsável para que as medidas restritivas não esvaziem os demais direitos fundamentais dos cidadãos, no que se insere a disponibilização de meios para o exercício das atividades econômicas que lhe dão sustento.

As autoridades do Poder Executivo Estadual têm atuado, de forma incessante e exaustiva, no enfrentamento à pandemia de COVID-19, utilizando-se de todos os instrumentos científicos disponíveis, dispoindo do aconselhamento de um Conselho de especialistas designados.

No atual estágio da pandemia, considerando a análise global dos fatores afetados pelas regras restritivas, em especial a significativa parcela da população gaúcha que necessita da retomada presencial de determinadas atividades econômicas para a sua subsistência, o **Governador do Estado confirmou, no dia 19.03.2021, o já anunciado restabelecimento da possibilidade de cogestão regional, a partir de 22.03.2021, conforme medidas a serem positivadas em Decreto governamental**, ainda não publicado. Ademais, foi **anunciada também a prorrogação da suspensão de atividades não essenciais durante os finais de semana e feriados, bem como a restrição de horário para atividades presenciais durante a semana (das 20h às 5h, exceto mercados, até 22h), até 04.04.2021.**

A dinâmica na análise dos dados e a celeridade com que as medidas devem ser modificadas decorrem justamente de que as medidas, se desproporcionais ou prolongadas, podem causar danos inesperados, razão pela qual é que deve ser privilegiada a tomada de decisão pela autoridade com competência para tal, sendo absolutamente danoso ao sistema a intervenção judicial.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Na situação concreta, os dados passam a indicar uma estabilização no número de novos casos, de modo que, **com base nas análises formuladas pelo Gabinete de Crise e pelo Comitê de Dados**, as medidas, neste momento, demandam alteração, por meio **da suspensão de atividades não essenciais nos finais de semana e feriados, além da ampliação das restrições na bandeira vermelha, ou seja, não houve uma liberação, mas, sim, uma modificação nas medidas adotadas, o que está absolutamente de acordo com a sistemática idealizada pelo modelo.**

É fundamental repisar que o **retorno da cogestão regional não consubstancia liberação automática de atividades ou abrandamento de medidas restritivas**. Ao contrário, a cogestão, máxime nos moldes em que se pretende implantar no próximo período, consiste na possibilidade de gestão municipal de parte das medidas restritivas, incumbindo aos entes municipais a fiscalização quanto à observância dessas restrições, sempre respeitadas as diretrizes traçadas pelo Estado, permitindo, contudo, a adoção de pontuais ajustes de protocolos conforme as necessidades e características locais, desde que calcados em estudos cientificamente comprovados.

Com a nova possibilidade de contextualização regional, **busca-se garantir a manutenção mínima das atividades econômicas já fortemente atingidas pela pandemia, porém sem descurar da necessária garantia de mecanismos de fiscalização, item que obrigatoriamente constará dos novos planos de cogestão a serem apresentados pelos municípios, sob pena de invalidade**, ao lado de outros itens elementares, como o cenário epidemiológico da doença na região, a capacidade hospitalar e as alterações de protocolos. Ou seja, **é imprescindível que os municípios renovem os planos de cogestão**.

Não se trata, como equivocadamente sugerido na decisão guerreada, de tolerar o descumprimento dos protocolos mínimos de prevenção. A substituição parcial por regras municipais não faculta aos Prefeitos desconstruir o sistema de controle sanitário, mas apenas possibilita a mitigação de determinados aspectos, diante das particularidades locais. Além disso, **a cogestão não permite a automática adoção da bandeira anterior**, como se poderia supor a partir de uma leitura apressada dos dispositivos que regem a matéria. Os protocolos devem ser analisados para cada atividade, conforme o risco da região, **do que**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

deflui a existência de evidente rigor técnico nas medidas de restrição ou de eventual abrandamento que sejam localmente definidas.

Quanto ao cenário epidemiológico, cumpre asseverar que já se identifica um arrefecimento não desprezível no número de internações decorrentes da COVID-19, o que decorre das medidas de restrição impostas nas últimas três semanas, permitindo, na avaliação do gestor, a retomada do sistema de cogestão com os municípios, nos termos acima expostos. A esse propósito, convém ressaltar que, conforme o último levantamento realizado pela Secretaria Estadual de Saúde, é possível observar a existência de dados favoráveis à mitigação controlada e parcial, em benefício da necessária recuperação do cenário econômico, do regramento atualmente vigente, podendo ser citados, por exemplo:

- 1) redução da taxa de crescimento de ocupação de UTIs por casos confirmados de Covid19:
 - há duas semanas: **41,99%**;
 - esta semana (até 20/03/2021): **4,87%**.

- 2) redução da taxa de crescimento de ocupação de leitos clínicos por casos confirmados de Covid19:
 - há duas semanas: **58,21%**;
 - esta semana (até 20/03/2021): **-4,48% (efetiva redução de internações)**.

- 3) redução da taxa de internações (UTI e leitos clínicos) por Covid19:
 - há duas semanas: **52,66%**;
 - esta semana (até 20/03/2021): **-1,62% (redução global média de internações)**.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Esses dados, integrantes do Boletim de Hospitalizações permanentemente atualizado, são utilizados, juntamente com outros estudos epidemiológicos, como uma das ferramentas para a tomada das decisões do Comitê de Crise, demonstrando tendência de redução de internações por COVID-19 no sistema hospitalar.

Observa-se, portanto, a existência de inclinação estatística ponderável no sentido de que, em decorrência das severas restrições impostas nas últimas três semanas, o sistema hospitalar passará a experimentar maior capacidade de acolhimento de pacientes, que, de resto, serão em menor número do que aquele até então verificado, em razão da tendência de redução do contágio. Não se trata de afirmar que a situação está num ponto ideal, ou mesmo próxima disso, mas de demonstrar que o método que se vem seguindo para a atualização das medidas de enfrentamento apresenta conteúdo técnico e de prospecções adequadas, calhando, neste momento, adotarem-se medidas que harmonizem os rígidos protocolos de segurança sanitária com as necessidades prementes do combalido setor econômico e das milhares de pessoas que dele dependem direta ou indiretamente.

Nesse passo, convém asseverar que os impactos sentidos atualmente no sistema de saúde não são resultado dos comportamentos e das restrições atualmente vigentes, mas de movimentos populacionais de períodos anteriores, conclusão que decorre das próprias características do vírus, cujo "período de incubação", isto é, o tempo entre a infecção do ser humano e o início dos sintomas da doença, varia de 1 a 14 dias, geralmente ficando em torno de 5 dias, conforme a Organização Mundial da Saúde¹.

Essa circunstância foi levada em consideração para estabelecer o perfil cronológico-temporal de crescimento das contaminações, e, sobretudo, para efetivar a projeção das últimas medidas de isolamento, mais rígidas, e que colheram os resultados adrede expostos.

Assim, percebe-se que os elevados níveis de internação presentemente verificados não decorrem, por óbvio, das medidas restritivas impostas, que devem estar adequadas também ao comportamento do vírus em ambiente coletivo - o período de bandeira

¹ <https://portal.fiocruz.br/coronavirus/perguntas-e-respostas#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20Organiza%C3%A7%C3%A3o,em%20torno%20de%205%20dias.>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

preta somente agora está começando a surtir efeitos verificáveis em números, havendo clara tendência de recuperação de níveis mais próximos da normalidade.

Oportuno registrar, nessa quadra, que **não se estão estabelecendo novas regras sem nenhum suporte em evidências**; ao contrário, sabendo-se que os impactos não são imediatos, o ideal de contínua e regular revisão, como estabelecido no plano de enfrentamento, vem recebendo continuidade, sem desdouro na necessária proporcionalidade. Por essa razão, a retomada da cogestão não pode ser vista como desconsideração da realidade, mas do natural movimento pendular que a realidade impõe.

A cogestão, como já referido, não representa em absoluto flexibilização descontrolada, na medida em que os municípios também devem agir de acordo com a ciência e com as peculiaridades locais, sempre em resguardo da saúde e da vida.

Finalmente, a séria e coerente gestão da crise sanitária pelo Estado do Rio Grande do Sul acima exposta demonstra não haver razão para interferência em um específico corte temporal das medidas de enfrentamento, que sempre mantiveram critérios claros e pré-definidos, priorizando a saúde pública.

II.2 - DA IMPORTÂNCIA DA INDEPENDÊNCIA E DA HARMONIA ENTRE OS PODERES NO ENFRENTAMENTO DA CRISE SANITÁRIA. *JUDICIAL SELF RESTRAINT*

Em decisão monocrática proferida na ADPF 672, o Ministro Alexandre de Moraes asseverou que segue:

[e]m 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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19.

As oportunas e adequadas palavras do Ministro Alexandre de Moraes bem representam a forma como o Governo do Estado do Rio Grande do Sul vem agindo no enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus denominado SARS-CoV2, primando pelo diálogo permanente com todos os Poderes e instituições de Estado, com os municípios e com a sociedade civil.

Nessa senda, por meio do Decreto nº 55.129, de 19 de março de 2020, foi instituído o Gabinete de Crise e o Conselho de Crise para o Enfrentamento da Epidemia COVID-19. Para prestar apoio às atividades do Gabinete de Crise e do Conselho de Crise, foram instituídos os seguintes comitês: Comitê Científico, Comitê Econômico, Comitê de Logística e Abastecimento, Comitê de Comunicação, Comitê de Dados, Comitê de Políticas Sociais e Educação e o Comitê de Segurança Pública e Sistema Prisional.

Com efeito, a atuação do Poder Executivo estadual alinha-se ao fortalecimento da união e à ampliação da cooperação entre os três Poderes, reconhecendo-se que momentos de crise exigem a comunhão de esforços, minimizando, assim, os efeitos negativos da pandemia para toda a sociedade, com especial atenção aos mais vulneráveis.

Nesse sentido, o Poder Judiciário gaúcho vem sistematicamente reconhecendo competir ao Poder Executivo, dentro dos limites da discricionariedade do Administrador Público, a tomada de decisões para enfrentamento da crise sanitária, sem que isso represente omissão na sua atuação visando à adoção de medidas assecuratórias de direitos fundamentais. Tal entendimento considera os múltiplos reflexos da epidemia na sociedade, os quais extrapolam os interesses identificados nos processos judiciais, exigindo, com isso, a observância do *judicial self-restraint*.

De forma a ilustrar o entendimento da Corte de Justiça gaúcha, traz-se à colação decisão 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, proposta em face das medidas de enfrentamento ao novo coronavírus



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

adotadas pelo Poder Executivo estadual. Na ocasião, o Desembargador Relator Newton Luis Medeiros Fabrício analisou judiciosamente 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.

(...)

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.

(...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Na mesma conjuntura, preservando a força normativa de ato expedido pelo Governador do Estado de São Paulo em consonância com as competências constitucionais do Estado-membro, colhe-se o contundente *decisum* proferido pela Presidência do Supremo Tribunal Federal na SS nº 5456 MC/SP, em 30 de dezembro de 2020:

Deveras, o Supremo Tribunal Federal tem seguido essa compreensão, forte no entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência legislativa concorrente, devendo prevalecer aquelas de âmbito regional, quando o interesse sob questão for predominantemente de cunho local. Trata-se da jurisprudência já sedimentada neste Tribunal, no sentido de que, em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada predominância de interesse.

Parece ser essa a hipótese em análise nestes autos, segundo os precedentes e lições aqui expostos. Ademais, o Decreto implementado pelo Governador do Estado de São Paulo apresenta fundamentação idônea, conforme consta da Nota Técnica do Centro de Contingência do Coronavírus, datada de 22/12/2020, que integra o Anexo do referido ato normativo, da qual é extraído o seguinte excerto:

“Com fundamento no artigo 6º do Decreto nº 64.994, de 28 de maio de 2020, que dispõe sobre a medida de quarentena e institui o Plano São Paulo, este Centro de Contingência recomenda o que segue. Durante os últimos meses, houve a evolução dos protocolos de tratamento da Covid-19, associada à assimilação social dos protocolos sanitários, inclusive do uso de máscaras de proteção facial. Não obstante, considerando o cenário atual de enfrentamento à pandemia, e à vista do período presente de feriados e dias festivos, em que há um aumento na circulação e reunião de pessoas, impõe-se a necessidade de desestimular a realização de atividades que possam provocar aglomeração, com a finalidade de evitar o aumento significativo do número de casos e preservar a capacidade de resposta do sistema de saúde. De modo preventivo, portanto, este Centro sugere que,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

excepcionalmente, em todo o Estado, nos dias 25, 26 e 27 de dezembro deste ano e 1º, 2 e 3 de janeiro de 2021, o atendimento presencial ao público se limite às atividades consideradas essenciais, nos termos do Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, devendo ser observadas, assim, as restrições correspondentes à fase 1 – vermelha de que trata o Anexo III do Decreto nº 64.994, de 28 de maio de 2020”.

Assim, **tratando-se de ato normativo expedido no exercício de competência legítima do Estado-membro, conforme já reconhecido pelo Plenário desta Corte, e inexistindo desproporcionalidade ou irrazoabilidade** em seu conteúdo, impõe-se seja privilegiada a iniciativa local nesse juízo liminar. Inegável, destarte, que a **decisão atacada representa potencial risco de violação à ordem público-administrativa, no âmbito do requerente, bem como à saúde pública, dada a real possibilidade que venha a desestruturar as medidas por ele adotadas como forma de fazer frente a essa epidemia, em seu território.**

Portanto, evidenciado o *fumus boni iuris* e o *ínsito periculum in mora* que a questão envolve, ratifica-se a necessidade de acolhimento do pedido cautelar, completando-se a presença de todos os requisitos legais que ensejam o deferimento da presente medida, até que ocorra o trânsito em julgado na ação principal (art. 15 da Lei nº 12.016/2009; art. 4º da Lei nº 8.437/1992 e art. 297 do Regimento Interno do STF).

Ex positis, **defiro o pedido liminar para suspender os efeitos da decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança Coletivo nº 2303182-86.2020.8.26.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, de modo a restabelecer a plena eficácia do Decreto Estadual nº 65.415/2020, expedido pelo Governador do Estado de São Paulo. (grifos nossos)**

Ainda dentro da mesma temática, também em dezembro de 2020 foi



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

apreciada a STP n° 716, pela qual o Supremo Tribunal Federal garantiu a vigência de Decreto exarado pelo Governador do Estado da Paraíba:

In casu, a controvérsia em discussão deriva de ação civil pública, na qual foi determinado o **cumprimento de Decreto expedido pelo Governador do Estado da Paraíba que restringe o horário de funcionamento do comércio local nos dias 31/12/2020 e 01/01/2021, como medida de contenção de novos casos de contaminação pelo coronavírus**. A decisão ora impugnada fundamentou-se essencialmente na afirmação de que “a decisão hostilizada vai ao encontro do entendimento do C.STF, o qual sinaliza que deve prevalecer a norma mais benéfica à saúde, que, em meu sentir, é o decreto estadual”.

Com efeito, **na presente situação de pandemia da COVID-19, especialmente na tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos, sociais e econômicos existentes, a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitadas a competência constitucional e a autonomia de cada ente da Federação**. Esse entendimento foi explicitado pelo Plenário desta Suprema Corte no referendo da medida cautelar proferida na ADI 6.341, ao se consignar que **os entes federativos possuem competência administrativa comum e legislativa concorrente** para dispor sobre o funcionamento de serviços públicos e outras atividades econômicas no âmbito de suas atribuições, nos termos do art. 198, I, da Constituição Federal.

(...)

Deveras, o Supremo Tribunal Federal tem seguido essa compreensão, forte no entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência legislativa concorrente, devendo prevalecer aquelas de âmbito regional, quando o interesse sob questão for predominantemente de cunho local. Trata-se da jurisprudência já sedimentada neste Tribunal, no sentido de que,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada predominância de interesse. **Assim, verifico que a decisão impugnada não deixou de aplicar o entendimento desta Suprema Corte firmado no julgamento em referência, uma vez que se trata de ato normativo expedido no exercício de competência legítima do Estado-membro, conforme já reconhecido pelo Plenário desta Corte,** e inexistente desproporcionalidade ou irrazoabilidade em seu conteúdo. Esta circunstância e a não demonstração da existência de grave lesão à ordem pública a justificar a suspensão da decisão impugnada obstam o deferimento da medida de contracautela ora postulada. (*grifos nossos*)

Por fim, calha referir o seguinte trecho da decisão da Presidência do excelso Supremo Tribunal Federal na SS nº 5388, porquanto deveras pertinente:

Por outro lado, **em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente,** assiste razão à requerente no tocante ao **pedido de concessão de medida liminar, 'para que seja determinado o respeito às determinação dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração'**.

A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias.

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. (*grifos nossos*).

Vale reiterar que a gestão da atual crise sanitária exige a permanente



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ponderação de princípios constitucionais, pois o exercício das atividades econômicas também consubstancia direito fundamental a ser garantido pelo Estado, não sendo viável a suspensão integral e indeterminada. Vale registrar que as decisões do Gabinete de Crise consideram os impactos que a paralisação ou a retomada de cada uma das atividades pode causar no funcionamento das demais.

Assim, **diferentemente do que constou da decisão agravada, não se trata de permitir que prefeitos privilegiem “a economia em detrimento das medidas sanitárias preventivas”**. Trata-se de **facultar a adoção de medidas sanitárias segmentadas substitutivas, após a apresentação e aprovação de adequado plano de cogestão, comprovando rigorosos requisitos objetivos**, dentre eles a **demonstração de o município possuir número** de servidores suficientes para exercer a fiscalização do cumprimento dos protocolos, número este que deve ser equivalente, via de regra, à proporção de 01 (um) fiscal para cada 2.000 (dois mil) habitantes.

O fundamento invocado na decisão agravada, com a devida vênia, presume que os gestores municipais não pautarão sua atuação com vistas a preservar a saúde da população, bem como que os gestores estaduais, caso venham a se deparar com planos que não cumpram os estritos termos do sistema de cogestão, serão coniventes com tal prática. Trata-se, como se percebe, de pressupor que as autoridades democraticamente eleitas são incapazes de gerenciar com eficiência e proporcionalidade a crise sanitária atual e sua influência nas demais esferas de interesse da população, concepção que, por si só, evidencia a indevida interferência do Poder Judiciário em temas situados na esfera de responsabilidade do Poder Executivo.

Além disso, a decisão recorrida representa contrassenso, na medida em que, para suspender as novas regras do Estado do Rio Grande do Sul, em especial a cogestão, reconhece que o Estado vem agindo corretamente na condução da crise, determinando a aplicação dos decretos anteriores. Sabidamente as autoridades estaduais vêm demonstrando atuação responsável, não sendo diferente em relação aos atos atacados na presente demanda.

Urge ressaltar que o Estado do Rio Grande do Sul **realiza avaliações diárias dos cenários para decidir sobre as medidas para conter a propagação de**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

coronavírus, inclusive em relação ao tempo em que deverão ser observadas. Isso significa que o formato e as regras da cogestão estão em constante avaliação. De toda sorte, a decisão recorrida desloca indevidamente a gestão da crise sanitária (ainda que parcialmente) para o Poder Judiciário, que não detém as informações necessárias para avaliar o impacto da decisão no enfrentamento da pandemia.

Reconhece-se, desse modo, que as decisões relativas à disciplina do distanciamento controlado e ao enfrentamento da pandemia e de seus reflexos consideraram as múltiplas facetas da realidade social, pois todos os indivíduos são impactados de alguma forma pelas medidas sanitárias adotadas. O Poder Executivo está adotando as medidas assecuratórias dos direitos fundamentais dos cidadãos gaúchos, mobilizando toda a estrutura estatal para salvaguardar a população e, com isso, dando plena efetividade às normas constitucionais.

Em suma, os elementos contidos nos autos **não evidenciam** a probabilidade do direito e o risco ao resultado útil do processo. Ao contrário, a decisão judicial atacada impede que o Estado do Rio Grande do Sul promova a **correta gestão da crise sanitária, conciliando com o exercício controlado de determinadas atividades econômicas, de significativa importância à subsistência da população, sobretudo das pessoas mais vulneráveis.**

Pelas razões expostas, verifica-se a ausência dos requisitos legais para o deferimento da tutela provisória de urgência, impondo-se a reforma da decisão agravada.

III - DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DO EFEITO SUSPENSIVO

Nos termos do 1.019, I, do CPC, o relator do Agravo de Instrumento “poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão”.

Na hipótese concreta, a concessão de efeito suspensivo ao recurso é medida que se impõe, tendo em vista a necessidade de manutenção do planejamento estatal de combate à pandemia do COVID-19 de modo amplo e abrangente, bem como para evitar a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ocorrência de danos irreparáveis ao combalido setor econômico, cuja recuperação se afigura necessária inclusive a fim de mitigar os danos à saúde pública decorrentes da desarmonia entre os diversos setores sob regulação estatal.

Com efeito, consoante exaustivamente demonstrado no presente recurso, a política pública definida pelo agente democraticamente eleito para a sua elaboração determinou a suspensão de inúmeras atividades presenciais de natureza econômica. Entretanto, devidamente ponderados os indicadores econômicos, sociais e de saúde pública, definiu-se que o modelo de cogestão, no presente momento, é o mais indicado para a gestão da crise ocasionada pela pandemia da COVID-19 em seus mais diversos aspectos.

Assim, ainda que esse MM. Juízo *ad quem* eventualmente discorde da política pública em questão, o que se admite para fins de exaurir o argumento, há que se reconhecer que qualquer dos caminhos adotados implicará danos e, neste caso, observando-se a ausência de ilegalidades no Decreto Estadual regulamentador do plano de combate à pandemia e a proporcionalidade da deliberação do Poder Executivo, há que se preservar a decisão daquele que democraticamente representa a maioria dos gaúchos.

É inegável, portanto, a necessidade de concessão de efeito suspensivo ao presente recurso, sob pena de grave desarticulação da política pública em curso, e da ocorrência de danos graves e de impossível reparação ao setor econômico do Estado do Rio Grande do Sul e às milhares de pessoas que dele dependem para as suas subsistências.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL requer:

- a) o recebimento e o processamento do presente agravo de instrumento em regime de plantão judiciário;
- b) o conhecimento do presente recurso, deferindo-se liminarmente e em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

regime de plantão o EFEITO SUSPENSIVO, a fim de sobrestar a medida liminar concedida pela decisão recorrida até o julgamento definitivo deste agravo, conforme permite o art. 1.019, I, CPC.;

c) a intimação do agravado para os fins previstos no art. 1.019, inciso II;

d) a intimação do Ministério Público, na medida em que a matéria recursal envolve interesse de menores, justificando a sua intervenção.

e) o provimento ao recurso, reformando-se a decisão agravada e revogando definitivamente a medida liminar, nos termos das razões ora expostas.

Porto Alegre, 20 de março de 2021.

Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral do Estado.

Victor Herzer da Silva,
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

Thiago Josué Ben,
Procurador do Estado.

Guilherme de Souza Fallavena,
Procurador do Estado.

Luciano Juarez Rodrigues,
Procurador do Estado.

Aline Frare Armborst,
Procuradora do Estado.

John de Lima Fraga Júnior,
Procurador do Estado.

Henrique Zandoná,
Procurador do Estado.