



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

**PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO -
RISCO DE DANO IRREPARÁVEL**

Ação Civil Pública nº 5019964-94.2021.8.21.0001

Agravante: Estado do Rio Grande do Sul

Agravado: Associação Mães e Pais pela Democracia - AMPD

Objeto: Agravo de Instrumento

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, 1º de março de 2021.

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

**Guilherme de Souza Fallavena,
Procurador do Estado.**

**John de Lima Fraga Júnior,
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. Junta-se, entretanto, peças facultativas que o agravante reputa úteis, com arrimo no art. 1.017, III, do CPC.

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 Lourenço Floriani Orlandini (OAB/RS 72.741). 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: ASSOCIAÇÃO MÃES E PAIS PELA DEMOCRACIA - AMPD. Procurador Emanuel Schmidt Corrêa (OAB/RS 75.230). Endereço profissional: Av. do Forte, 1278, sala 501, Vila Ipiranga, Porto Alegre, RS, CEP 91360-001. CENTRO DOS PROFESSORES E TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - CPERS/SINDICATO. Procuradores Marília Pinheiro Machado Buchabqui (OAB/RS 11.748), Pedro Otávio Magadan (OAB/RS 68.843), Douglas Machmnn Ambrozi (OAB/RS 84.530), Guido Vinicius Vieira da Costa (OAB/RS 87.157) e Emeline Oliveira Baldessari (OAB/RS 83.749). Endereço profissional: Rua dos Andradas, 1121 - 3º andar, Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS (CEP 90020-015). Procurações anexas aos Eventos 1 e 10 da ação de origem.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

RAZÕES DO AGRAVANTE

I - SÍNTESE DA DEMANDA E DA DECISÃO AGRAVADA

Trata-se de ação civil pública proposta pela ASSOCIAÇÃO MÃES E PAIS PELA DEMOCRACIA - AMPD, com pedido liminar de concessão de tutela de urgência, com o objetivo de obter: *“a) A concessão da tutela provisória de urgência, inaudita altera parte, para determinar a suspensão das aulas presenciais nas escolas públicas e privadas do Estado do Rio Grande do Sul, enquanto vigente a decretação de bandeira preta do Sistema de Distanciamento Controlado -RS, independentemente de eventual flexibilização de protocolos; b) A citação do demandado para que, querendo, conteste a presente ação; c) No mérito propriamente dito, o julgamento de procedência da demanda, confirmando os termos da liminar requerida, para torná-la definitiva, declarando a suspensão das aulas presenciais em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, enquanto estiver vigente a decretação de bandeira preta do Sistema de Distanciamento Controlado - RS.”*

Aduz a parte agravada que *“[m]esmo diante do pior momento até aqui enfrentado pelo Estado do Rio Grande do Sul, o Governo Estadual, negando seus próprios procedimentos, acatou pedido de prefeitos e manteve aulas presenciais ao ensino infantil e de 1º e 2º anos do ensino fundamental mesmo em Bandeira Preta. (...) Todavia, a determinação da Administração Pública, no sentido de ordenar o retorno das aulas presenciais na educação infantil e de 1º e 2º anos, ocorre no momento de maior gravidade em todo Estado do Rio Grande do Sul, desde o início da pandemia da COVID-19, quando a taxa geral de ocupação das UTIs, levando em conta outras causas além da COVID-19, já chegou em 91,8%”*.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Prossegue a agravada em sua argumentação afirmando que “[h]á um real potencial de adoecimento em massa e até mesmo morte de crianças, caso seja levado adiante o irresponsável projeto de retorno das aulas presenciais nas regiões classificadas em Bandeira Preta em meio ao grave cenário de potencial colapso dos Hospitais”.

A parte recorrida invoca, como fundamento jurídico para o pedido, o disposto nos artigos 5º, caput, e 7º, da Constituição Federal, de modo que o “*Poder Judiciário reconheça que pais, professores, funcionários, crianças e alunos tenham sua saúde e vidas protegidas pelo Estado brasileiro e que não pode o Poder Público promover deliberadamente a violação dos direitos mais elementares de qualquer cidadão brasileiro*”.

Foi determinada a emenda à inicial com a inclusão no polo passivo do SINEPE, CPERS E SIMPRO. O CPERS se manifestou requerendo o seu ingresso no polo ativo da ação, sem manifestação das demais entidades até a interposição do presente recurso.

Após a manifestação do Estado (Evento 11), foi concedida a tutela provisória de urgência (Evento 13), nos seguintes termos:

Vistos.

- 1) Recebo a emenda à inicial, Evento 9, para que sejam incluídos como assistentes litisconsorciais SINEPE/RS e SINPRO/RS.
- 2) Defiro a inclusão do CPERS/Sindicato no polo ativo, diante da petição do Evento 10 e da permissão do art. 5º, § 2º, da Lei 7.347/85.
- 3) Trata-se de ação civil pública ajuizada pela Associação Mães e Pais pela Democracia – AMPD e CPERS/Sindicato, já qualificados, contra o Estado do Rio Grande do Sul, também já qualificado, objetivando, em tutela antecipada, a suspensão das



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

aulas presenciais nas escolas públicas e privadas do Estado do Rio Grande do Sul, enquanto vigente a decretação de bandeira preta do Sistema de Distanciamento Controlado – RS, independentemente de eventual flexibilização de protocolos. Consabido que estamos vivendo uma Pandemia de Covid-19 e esta tem imposto ao mundo desafios para o seu enfrentamento pelas autoridades de saúde, bem como pelos poderes de Estado.

Diversos países adotaram medidas rigorosas, limitando direitos e liberdades constitucionalmente garantidos aos cidadãos no estado democrático de direito, com o intuito de prevalecer o direito à vida.

No Brasil não foi diferente e foram impingidas aos cidadãos diversas restrições às liberdades, desde março de 2020, em prol da segurança à saúde e à vida. Foram adotadas medidas de restrição legalmente permitidas, como distanciamento social, quarentena, suspensão de atividades de educação e restrições de comércio e atividades culturais, entre outras. Ora mais severas, ora mais brandas.

Neste momento, o Estado do Rio Grande do Sul – em todas as suas regiões – está com a classificação de bandeira preta, conforme o Decreto Estadual 55.771/2021. E foram impostas muitas e severas restrições, como a atual situação impõe.

Exemplificando, a Capital, em 25/11/2020 – há 3 meses, portanto –, pelos dados da Prefeitura, possuía 783 leitos de UTI e 90,89% da capacidade ocupada, com 783 pacientes internados, sem nenhum paciente precisando aguardar leito de unidade intensiva. (https://www2.portoalegre.rs.gov.br/sms/default.php?p_secao=1027).

Ontem, Porto Alegre contava com 861 leitos de UTI, 101,20% da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

capacidade de lotação utilizada e mais 174 pacientes aguardando um leito de unidade intensiva. No Estado, a ocupação de leitos de UTI's em geral está em 97,2%. (<https://ti.saude.rs.gov.br/covid19/>).

Os números são completamente alarmantes e a previsão dos profissionais de saúde não é de diminuição dos contaminados em um futuro próximo, mas o agravamento desses números por todo o Estado. Não se sabe ao certo a razão, se em virtude das novas cepas do vírus da Covid-19 que estão sendo disseminadas ou se pelo número de aglomerações de pessoas ocorridas no carnaval. O fato é que no momento há um aumento expressivo no número de doentes e a escassez de leitos hospitalares para tratamento.

Contraditoriamente, no pior período da pandemia no Estado, o Poder Público pretende a reabertura das escolas para as aulas presenciais para a educação infantil e 1º e 2º anos do Ensino Fundamental, diante do Decreto Estadual nº 5.579/21.

O Estado, no Evento 11, refere que a autorização legislativa para a abertura das escolas e o retorno das aulas presenciais deriva de rigorosos protocolos sanitários, e que a realização das aulas presenciais é uma faculdade oportunizada às mantenedoras dos educandários, as quais devem sopesar as circunstâncias específicas de sua estrutura e da localidade que se inserem. Assim, não há uma determinação geral e incondicionada da Administração Pública no sentido de ordenar o retorno das aulas presenciais na educação infantil e 1º e 2º anos. Define que há facultatividade na adoção do regime presencial, desde que preenchidos os pressupostos objetivos para garantia da segurança sanitária.

Nesse sentido, o Poder Público, ao delegar às instituições de ensino particulares a mensuração dos riscos inerentes à saúde



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pública, confere aos particulares a faculdade de decidir sobre a reabertura das escolas de modo presencial, bem como aos Municípios e à Secretaria de Educação do Estado.

Obviamente não se pode negar a essencialidade ao direito à educação. Inclusive, os arts. 6º e 205 da CF/88 dispõem que se garante a toda pessoa o direito à educação, devendo a família, o Estado e a sociedade cooperarem para a efetivação desse direito. Isso porque tal direito pertence ao educando: trata-se de direito público e, simultaneamente, subjetivo do educando (RE n.º 888.815/RS – Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário. DJe 21/03/2019). No mesmo sentido, o art. 54 do ECA obriga ao Estado a prestação desse direito à criança e ao adolescente.

Sobre a questão apontada pelo Estado, acerca da alimentação nas escolas públicas ser primordial, advirto que foi encontrada solução adequada durante a pandemia, pois na Lei 11.947/2009, foi incluído o art. 21- A pela Lei 13.987/2020, com a seguinte redação:

Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae.

Não é despidendo salientar, conforme já mencionei na decisão liminar do processo nº 5019022-622021.8.21.0001, na qual se discutia o retorno das aulas presenciais no Município de Porto Alegre, que as diferentes normas principiológicas costumam entrar em conflito entre si. Nesses casos, a solução deve ser



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

alcançada através de uma ponderação de bens, mediante a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, e isso deve ser feito por aqueles juízes que exercem uma jurisdição constitucional.

Dessa sorte, quando em conflito princípios constitucionais e constitucionais administrativos, tendo em consideração as circunstâncias do caso concreto, é de ser entendido que deva ocorrer uma flexibilização, inclusive, do princípio da legalidade, como único meio de se atingir a efetiva realização da Justiça. E para a aferição do princípio preponderante em cada situação apresentada em juízo, nos casos em que exsurge o conflito entre princípios, o melhor critério a ser utilizado é o da análise da proporcionalidade e da razoabilidade, além, é claro, da segurança jurídica.

Já havia decidido na ação anteriormente mencionada, nº 5019022-622021.8.21.0001, sobre não ser adequada a reabertura das escolas municipais de Porto Alegre para as aulas presenciais nesse momento de crise nos hospitais, diante do elevado número de doentes e da ausência de leitos disponíveis. Assim, não pode este juízo apresentar incoerência, dada a piora nos dados sobre as internações relacionadas ao Covid-19.

Nesse norte, saliento que o próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu que não há ofensa ao princípio da separação dos poderes quando o Judiciário determina que o Poder Público adote medidas assecuratórias de direitos reconhecidamente constitucionais. Não se trata, pois, de ingerência indevida do Poder Judiciário na esfera administrativa, mas sim de dar efetividade às normas que asseguram o direito à saúde, à vida e, em última análise, à dignidade humana. Para isso é que se coloca o Poder Judiciário aferindo in concreto as situações, não cabendo, portanto, falar em afronta ao princípio da separação de poderes.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Nesse diapasão, nos autos do RE 581352-AM, da lavra do e. Min. Celso de Mello:

“(...) Impende assinalar, contudo, que a incumbência de fazer implementar políticas públicas fundadas na Constituição poderá atribuir-se, ainda que excepcionalmente, ao Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter vinculante, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, como sucede na espécie ora em exame.

(...)

Isso significa que a intervenção jurisdicional, justificada pela ocorrência de arbitrária recusa governamental em conferir significação real ao direito à saúde, tornar-se-á plenamente legítima (sem qualquer ofensa, portanto, ao postulado da separação de poderes), sempre que se impuser, nesse processo de ponderação de interesses e de valores em conflito, a necessidade de fazer prevalecer a decisão política fundamental que o legislador constituinte adotou em tema de respeito e de proteção ao direito à saúde.

(...)

Nem se atribua, indevidamente, ao Judiciário, no contexto em exame, uma (inexistente) intrusão em esfera reservada aos demais Poderes da República.

É que, dentre as inúmeras causas que justificam esse comportamento afirmativo do Poder Judiciário (de que resulta uma positiva criação jurisprudencial do direito),



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

inclui-se a necessidade de fazer prevalecer a primazia da Constituição da República, muitas vezes transgredida e desrespeitada por pura, simples e conveniente omissão dos poderes públicos.” (grifos no original).

Acrescento que as escolas mantiveram-se fechadas durante quase um ano, e – no pior cenário da Pandemia de Covid-19 – retomarem as atividades presenciais viola frontalmente os direitos constitucionalmente protegidos dos representados pelos autores, como o direito à saúde, à vida e à dignidade humana. Também há clara violação do direito à vida da coletividade. Vale lembrar que o art. 196 da CF/88 dispõe que é dever do Estado buscar a redução do risco à doença. Ou seja, o Poder Público não pode promover ações que acabem produzindo o efeito contrário.

Na situação extrema de risco vivenciada, mesmo levando-se em conta que as crianças de tenra idade apresentam menos riscos à doença, com o aumento exponencial dos casos, diante dos dados divulgados, proporcionalmente irá aumentar o número de pessoas no entorno dos infantes com a doença, colocando em risco os profissionais envolvidos na educação, os familiares e o restante da população – que será afetada com a escassez de recursos médicos e hospitalares.

Como bem destacado na decisão no agravo de instrumento nº 5034028-64.2021.8.21.7000, da lavra do Des. Antonio Vinicius Amaro da Silveira, que indeferiu o pedido de efeito suspensivo para a reabertura das escolas municipais de Porto Alegre, "O momento é de sermos razoáveis, e ponderar que o reconhecimento de situação extrema de risco à vida do cidadão é incompatível com a adoção de medidas paliativas de flexibilização, pois no momento temos que considerar que o ritmo crescente das internações é reflexo direto do aumento da circulação do vírus, o que está gerando a maior taxa de contágio



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

desde o início da pandemia."

Logo, defiro o pedido de antecipação de tutela para determinar a suspensão das aulas presenciais nas escolas públicas e privadas do Estado do Rio Grande do Sul, enquanto vigente a decretação de bandeira preta do Sistema de Distanciamento Controlado-RS, independentemente de eventual flexibilização de protocolos.

4) Diante das especificidades da causa e de modo a adequar o rito processual às necessidades do conflito, deixo para momento oportuno a análise da conveniência da audiência de conciliação.

5) Citem-se.

6) Com as contestações, vista à parte contrária.

7) Após, ao MP.

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

II - DAS RAZÕES PARA REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA

II.1. DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS PROPOSTAS VISANDO A IMPEDIR O RETORNO DAS ATIVIDADES PRESENCIAIS DE ENSINO

A propositura de ações civis públicas para impedir o retorno das atividades presenciais na área da educação tem se mostrado recorrente. A exemplo do que se pretende com o ajuizamento da presente ação, ao menos outras três tentativas foram feitas sem que o Poder Judiciário tenha dado respaldo às teses apresentadas.

Assim que o Estado do Rio Grande do Sul iniciou o processo de organização dos estabelecimentos de ensino para o retorno gradual das atividades presenciais na educação pública, foi ajuizada pelo CPERS, em 19/10/2020, a ação civil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pública nº 5083863-03.2020.8.21.0001, que se encontra em tramitação na 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca do Porto Alegre, por intermédio da qual postulou que o Estado “(...) *se abstenha de determinar o retorno dos substituídos às atividades presenciais enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública e de calamidade pública em decorrência da pandemia da COVID-19 ou, se anterior, enquanto não ocorrer a massiva imunização da população brasileira através da vacinação ou outro tipo de imunização cientificamente comprovada, ou, ainda, enquanto não houver evidências científicas que garantam a segurança da retomada, através de testagem em massa, com rastreamento e isolamento imediato de casos positivados*” e, sucessivamente, “*determinar à parte ré que o retorno dos substituídos às atividades presenciais esteja condicionado à implementação de todas as medidas sanitárias versadas no tópico “6. Da redução dos riscos inerentes ao trabalho enquanto direito social fundamental, da proteção à saúde da criança sendo dever do Estado – da expedição de alvará sanitário por autoridade competente”, cuja implementação e manutenção devem ser comprovadas por perícia oficial, especialmente com a expedição de alvará de conformidade sanitária oriundo da Vigilância Sanitária Municipal, suspensa a exigência de “autodeclaração de conformidade sanitária”, fixando-se, desde já, multa diária para o caso de descumprimento da determinação*”.

Igualmente com o propósito de obstaculizar o retorno das atividades presenciais, também o CPERS ajuizou, em 27/10/2020, a ação civil pública nº 50897073120208210001, tendo como pedido “[g]arantir que os servidores públicos representados pela parte autora e que compõem o chamado “Grupo de Risco”, quais sejam, os idosos e os que apresentem comorbidades comprovadas com a apresentação de atestado médico (independentemente de constar no mesmo a data de término do tratamento), tenham em sua efetividade o apontamento de “Dispensa de Grupo de Risco”, sem a obrigatoriedade de comparecimento nas escolas e sem prejuízo na sua vida funcional.”

Não obtendo êxito nas iniciativas anteriores de obtenção de decisão liminar que lhe fosse favorável, foi também proposta pelo CPERS a Ação Civil Pública



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

nº 5112919-81.2020.8.21.0001, visando, assim como as anteriores, a impedir que o Estado do Rio Grande do Sul proporcione aos alunos da rede pública estadual o acesso à educação de forma presencial, alegando ilegalidade na edição do Decreto Estadual nº 55.591/2020, por supostamente não ter base científica para a alteração do inciso III do art. 2º do Decreto Estadual nº 55.465/2020, mesma alegação apresentada pela entidade autora na presente ação.

Os argumentos apresentados pela parte recorrida não autorizam, mormente em cognição sumária, a desconstrução da política pública de enfrentamento à crise sanitária causada pelo Novo Coronavírus adotada pelo Poder Executivo, tal como restou entendido na decisão vergastada.

II.2. DA CRISE SANITÁRIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DA SUA GESTÃO SISTÊMICA PELO PODER EXECUTIVO

O Estado do Rio Grande do Sul encontra-se em situação de alerta máximo para o enfrentamento da doença causada pelo SARS-Cov-2. O Chefe do Poder Executivo, as autoridades da área da saúde e as demais autoridade do Poder Executivo têm buscado, de forma incessante e exaustiva, utilizando-se de todos os meios de comunicação existentes, conscientizar a população gaúcha sobre a gravidade da situação, recomendando que evitem aglomerações e permaneçam em suas residências, saindo apenas para atender àquelas situações inadiáveis e essenciais.

Conforme indica o Painel Coronavírus RS (<https://ti.saude.rs.gov.br/covid19/>), acessado em 27/02/2021, a taxa de ocupação de leitos de UTI em geral é de 94,9%, índice extremamente elevado, sobretudo considerando a exaustão dos profissionais da saúde, que bravamente vêm se dedicando à salvar vidas desde o início da pandemia. **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**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

representantes de setores da sociedade civil.

Diante do aumento do número de casos e de internações, que estão sobrecarregando os hospitais gaúchos, o Poder Executivo não ficou inerte. Para conter a disseminação do vírus, o Governador do Estado editou o Decreto nº 55.764, de 20 de fevereiro de 2021, instituindo medidas sanitárias extraordinárias para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19. Entre as medidas elencadas nos incisos do artigo 1º estão:

I - vedação de abertura para atendimento ao público, bem como de permanência de clientes nos recintos ou nas áreas internas e externas de circulação ou de espera **de todo e qualquer estabelecimento**, durante o horário compreendido **entre às 20h e às 5h**; (redação dada pelo Decreto nº 55.769/2021)

II - vedação da realização de festas, reuniões ou eventos, formação de filas e aglomerações de pessoas nos recintos ou nas áreas internas e externas de circulação ou de espera, bem como nas faixas de areia das praias, calçadas, portarias e entradas dos prédios e estabelecimentos, públicos ou privados, durante o horário compreendido **entre às 20h e às 5h**; e (redação dada pelo Decreto nº 55.769/2021)

III - vedação de permanência de clientes nos recintos ou nas áreas internas e externas de circulação ou de espera de todo e qualquer estabelecimento, durante o horário compreendido **entre às 20h e às 5h**, ressalvados os supermercados, que poderão concluir o atendimento dos consumidores que tenham ingressado até as 20h, desde que não ultrapasse as 21h. (inserido pelo Decreto nº 55.769/2021)

Tornando ainda mais rigorosas as regras de distanciamento controlado no Rio Grande do Sul, foi editado o Decreto nº 55.771, de 26 de fevereiro de 2021, por meio do qual, em caráter extraordinário e temporário, foi determinada a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

aplicação, de forma cogente, de medidas sanitárias segmentadas referentes à Bandeira Final Preta, bem como a suspensão da possibilidade de os Municípios estabelecerem medidas sanitárias segmentadas substitutivas às definidas pelo Estado. Em seu Anexo Único, o Decreto nº 55.771/2021 define as medidas sanitárias segmentadas referentes à Bandeira Final Preta para diversos grupos, tipos e subtipos de atividades - **entre as quais a educação** -, classificando-as conforme a sua **essencialidade** e, com isso, definindo critérios específicos de funcionamento, protocolos obrigatórios, protocolos variáveis e restrições adicionais.

Sublinhe-se que o Estado do Rio Grande do Sul adota como premissa a total transparência dos dados relacionados à pandemia, os quais podem ser acessados em tempo real por meio do site <https://coronavirus.rs.gov.br/inicial>. As evidências científicas e a análise estratégica de informações por um Conselho de especialistas designados pelo Governador do Estado são basilares para o Sistema de Distanciamento Controlado adotado em âmbito estadual, conforme indica o artigo 3º do Decreto Estadual nº 55.240/2020, *verbis*:

Art. 3º O Distanciamento Controlado 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**.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Parágrafo único. O Sistema de Distanciamento Controlado de que trata este Decreto será permanentemente monitorado, atualizado e aperfeiçoado **com base em evidências científicas e em análises estratégicas das informações por um Conselho de especialistas designados pelo Governador do Estado para estudar e propor medidas para o seu aperfeiçoamento.**

No atual estágio de agravamento da pandemia, a educação somente admite atividade na modalidade remota, **ressalvados apenas a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental (1º e 2º anos)**, reduzindo-se, assim, a movimentação de pessoas e, conseqüentemente, a circulação do vírus.

A admissão de atividades presenciais para creches, pré-escolas e anos iniciais do ensino fundamental fundamenta-se em duas premissas, ambas tecnicamente embasadas: **(i) a segurança sanitária obtida nas escolas a partir de rigorosos protocolos sanitários e (ii) a essencialidade do ensino presencial para a crianças que se encontram nos níveis iniciais de ensino. Ambas as premissas serão melhor examinadas em tópicos específicos.**

Entretanto, **para que se possa demonstrar a necessidade de reforma da decisão recorrida, assentada na premissa de que “[o]s números são completamente alarmantes e a previsão dos profissionais de saúde não é de diminuição dos contaminados em um futuro próximo, mas o agravamento desses números por todo o Estado” e “[c]ontraditoriamente, no pior período da pandemia no Estado, o Poder Público pretende a reabertura das escolas para as aulas presenciais para a educação infantil e 1º e 2º anos do Ensino Fundamental, diante do Decreto Estadual nº 5.579/21 (sic), necessário destacar que o Gabinete de Crise avalia a indispensabilidade de cada atividade e o impacto da sua paralisação total na sociedade.**

Analisada isoladamente a situação apenas sob o viés da saúde, como o fez a decisão recorrida, chega-se à aparente conclusão de que o fechamento de toda e qualquer atividade com o propósito de reduzir a circulação do vírus é a medida mais



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

adequada. Contudo, não se mostra possível estender as razões de decidir invocadas na decisão recorrida de forma irrestrita, sob pena de se causar danos sociais de proporções incalculáveis.

II.3. DA SEGURANÇA SANITÁRIA OBTIDA NAS ESCOLAS A PARTIR DE RIGOROSOS PROTOCOLOS SANITÁRIOS

Em relação à segurança sanitária nas escolas, mostra-se equivocada a decisão recorrida ao assentar que *“o Poder Público, ao delegar às instituições de ensino particulares a mensuração dos riscos inerentes à saúde pública, confere aos particulares a faculdade de decidir sobre a reabertura das escolas de modo presencial, bem como aos Municípios e à Secretaria de Educação do Estado”*.

A análise da evolução legislativa acerca do tema conduz à conclusão diversa, na medida em que **a reabertura dos estabelecimentos de ensino não decorreu de uma simples alteração legislativa para possibilitar as atividades presenciais de ensino durante a classificação da região em bandeira preta, menos ainda promoveu delegação às instituições particulares de ensino sobre os riscos inerentes à saúde pública**. Como se verifica na documentação apresentada, o Governo Estadual estabeleceu um **rigoroso protocolo para o retorno às aulas presenciais**, exigindo a observância de medidas de prevenção, monitoramento e enfrentamento à epidemia por todas as instituições de ensino, sejam elas públicas ou privadas, tal como o fez para as demais atividades essenciais, tais como supermercados, farmácias, etc.

Com a edição da Portaria Conjunta SES/SEDUC/RS nº 01/2020, em 08 de junho de 2020, foram previstas medidas de prevenção, monitoramento e controle ao novo coronavírus (COVID-19) a serem adotadas por todas as Instituições de Ensino no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Em seu artigo 2º, previu a criação dos Centros de Operações de Emergência em Saúde para a Educação no âmbito estadual (COE-E Estadual) e na estrutura das instituições de ensino (COE-E Local), compostos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

da seguinte forma:

Art. 4º Os Centros de Operações de Emergência em Saúde para a Educação deverão ter a seguinte constituição:

I- COE-E Estadual: será composto por quatro representantes da Secretaria da Educação, um representante da Secretaria da Saúde, um da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, um da Secretaria de Governança e Gestão Estratégica, um representante da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, um representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação e um representante do Sindicato do Ensino Privado do Rio Grande do Sul, os quais serão designados mediante portaria conjunta da Secretarias da Saúde e Educação do Estado;

II- COE Regional: serão ampliados os COE Regionais já existentes nas Coordenadorias Regionais de Saúde, agregando, pelo menos, dois representantes das Coordenadorias Regionais de Educação que compartilham os mesmos municípios de referência, de acordo com o especificado no Anexo II;

III- COE Municipal: serão ampliados os COE Municipais já existentes, agregando, pelo menos, dois representantes da educação, sendo um representante da respectiva rede municipal de ensino e, pelo menos, um representante das escolas privadas, comunitárias ou confessionais do município, quando houver;

IV- COE-E Local (Instituição de Ensino): formado, no mínimo, por um representante da Direção da Instituição de Ensino, um representante da comunidade escolar ou acadêmica e um representante da área de higienização;

§ 1º Caberá às secretarias da educação, no âmbito da rede



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

estadual ou municipal, conforme a sua abrangência, designar mediante portaria os integrantes dos COE-E Locais e do COE Municipal;

§ 2º Caberá às secretarias da educação, no âmbito da rede estadual ou municipal, conforme a sua abrangência, indicar representantes para compor os COE Municipais, COE Regionais e o COE-E Estadual.

§ 3º Caberá à instituição de ensino constituir seu COE-E Local e elaborar o Plano de Contingência para Prevenção, Monitoramento e Controle, bem como, articular junto ao COE municipal o controle ao novo coronavírus - COVID-19 no âmbito da Instituição de Ensino.

Nessa toada, o COE-Regional funciona no âmbito das Coordenadorias Regionais de Saúde, em conjunto com representantes das Coordenadorias Regionais de Educação, tendo as seguintes atribuições previstas no artigo 6º:

I - articular, em conformidade com os Planos de Contingência Estadual, ações no âmbito das Instituições de Ensino com o objetivo de controlar e acompanhar o avanço do novo coronavírus - COVID-19;

II - apoiar a implementação da política de distanciamento controlado no âmbito das Instituições de Ensino ;

III – monitorar regularmente as informações dos COE-E Locais, por meio de relatórios de implementação dos protocolos;

IV - manifestar parecer favorável à retomada das atividades presenciais da Instituição de Ensino, mediante a informação do COE Local quanto ao cumprimento dos protocolos;

V - acompanhar a execução das medidas propostas e avaliar a necessidade de revisão e ajustes no âmbito das Instituições de Ensino;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

VI - sugerir ajustes ou medidas de adequação aos COE-Es Locais sempre que necessário e, na impossibilidade de solução, submeter ao COE Municipal ou Regional para a deliberação.

As atribuições do COE-E Local encontram-se arroladas no artigo 7º da referida Portaria:

I - elaborar o Plano de Contingência para Prevenção, Monitoramento e Controle do Novo Coronavírus - COVID-19, bem como articular junto ao COE Municipal as medidas de controle no âmbito da Instituição de Ensino;

II – informar e capacitar a comunidade escolar ou acadêmica sobre os cuidados a serem adotados por ocasião do novo coronavírus - COVID-19;

III - organizar a implementação dos protocolos de reabertura das aulas presenciais na perspectiva da política de distanciamento controlado;

IV - manter a rotina de monitoramento dos protocolos, garantida a execução diária dos mesmos;

V - manter informado o COE Municipal sobre casos suspeitos ou confirmados de COVID-19 no âmbito da Instituição de Ensino e solicitar informações sobre os encaminhamentos necessários;

VI - analisar o histórico e a evolução dos casos suspeitos ou confirmados de COVID-19 no âmbito da Instituição de Ensino, de forma a subsidiar as tomadas de decisões do COE Municipal e Regional;

VII - planejar ações, definir atores e determinar a adoção de medidas para mitigar ameaças e restabelecer a normalidade da situação na Instituição de Ensino;

VIII - agregar outros componentes para auxiliar na execução de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

suas atribuições, sempre que necessário.

A leitura do artigo 6º c/c artigo 9º, § 2º, da Portaria Conjunta SES/SEDUC/RS nº 01/2020, **permite aferir como pressuposto para a reabertura das instituições de ensino a elaboração do Plano de Contingência pelo COE-E Local e seu encaminhamento ao COE-Regional, que deverá emitir parecer favorável, bem como acompanhar a execução das medidas propostas e avaliar a necessidade de revisão e ajustes no âmbito das Instituições de Ensino** e, ainda, sugerir ajustes ou medidas de adequação aos COE-Es Locais sempre que necessário.

Ademais, a Portaria Conjunta SES/SEDUC/RS nº 01/2020 elenca as ações e as medidas de distanciamento social e de cuidado pessoal, de prevenção, monitoramento e controle da transmissão do novo coronavírus que devem ser adotadas por todas as instituições de ensino (artigos 10 a 13) e exige a adoção de medidas de limpeza do ambiente (artigo 14) e readequação dos espaços físicos e da circulação social (artigo 15).

Somam-se aos requisitos acima aqueles previstos no Decreto nº 55.465/2020, que autorizou o retorno gradual das aulas presenciais, observadas as seguintes exigências:

Art. 2º Somente poderão realizar atividades presenciais de ensino, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças e a adolescentes, conforme as condições, o teto de operação, o modo de operação e os demais limites, restrições e medidas definidos neste Decreto e em Portaria Conjunta da Secretaria Estadual da Saúde e da Secretaria Estadual da Educação, as instituições e os estabelecimentos de que trata o “caput” do art. 1º deste Decreto, quer da rede pública, quer da rede privada de ensino, que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – estabeleçam Plano de Contingência para Prevenção, Monitoramento e Controle da epidemia do novo Coronavírus



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(COVID-19), de conformidade com as normas estabelecidas em Portaria Conjunta da Secretaria Estadual da Saúde e da Secretaria Estadual da Educação, no qual constem:

- a) a indicação do serviço de saúde de referência para encaminhamento de casos suspeitos ou pessoas sintomáticas;
- b) a comprovação da criação de um Centro de Operações de Emergência em Saúde para a Educação (COE-E Local);
- c) a comprovação do preenchimento de Formulário de Prevenção à COVID-19 nas Atividades Educacionais, conforme as normas estabelecidas pela Secretaria Estadual da Saúde; (redação dada pelo Decreto nº 55.539/2020)

II - observem as medidas sanitárias permanentes de que trata o Decreto nº 55.240, de 10 de maio de 2020, as medidas segmentadas estabelecidas conforme a Região em que estejam situados, bem como as medidas municipais específicas;

III - não estejam situados em Regiões classificadas, nos termos do art. 6.º do Decreto n.º 55.240, de 10 de maio de 2020, como Bandeira Final Preta, exceto para educação infantil, primeiro e segundo anos do ensino fundamental, que poderão contar com atividades presenciais, independentemente de cor de bandeira, conforme protocolos segmentados específicos; (redação dada pelo Decreto nº 55.767/2021);

IV – (revogado pelo Decreto nº 55.759/2021)

V – observem as normas estabelecidas, no âmbito de suas competências, pelos Municípios em que situadas as instituições de ensino.

§ 1º A realização de atividades presenciais de ensino, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças e a adolescentes de que trata o “caput” deste artigo, desde que preenchidos todos os



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

requisitos estabelecidos neste Decreto e em Portaria Conjunta da Secretaria Estadual da Saúde e da Secretaria Estadual da Educação, é facultativa, cabendo às respectivas mantenedoras, públicas ou privadas, a definição acerca da sua efetivação.

§ 2º Poderá ser adotado o modelo híbrido de ensino nas instituições públicas e privadas que optarem por realizar atividades presenciais nos termos deste Decreto.

§ 3º É vedada, em qualquer circunstância, a realização de atividades coletivas que envolvam aglomeração ou contato físico.

§ 4º As instituições privadas, bem como o Estado e os Municípios, no âmbito de suas respectivas redes de ensino, que optarem pela realização de atividades presenciais de que trata o “caput” deste artigo, deverão fornecer os equipamentos de proteção individual necessários para garantir a segurança e integridade dos alunos e dos trabalhadores.

§ 5º A organização das turmas, das salas de aula e dos demais espaços físicos das instituições de ensino, assim como a higienização e a desinfecção de materiais, de superfícies e de ambientes deverão seguir as medidas previstas em Portaria Conjunta da Secretaria Estadual da Saúde e da Secretaria Estadual da Educação.

§ 6º O disposto no inciso III deste artigo poderá ser excetuado para atividades presenciais de plantões para atendimento aos alunos de Ensino Médio Técnico Subsequente, de Ensino Superior e de Pós-Graduação, bem como para atividades de estágio curricular obrigatório, de pesquisas, laboratoriais e de campo, e de outras consideradas essenciais para a conclusão de curso e para a manutenção de seres vivos, conforme normativa própria.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 7º O controle sanitário das instituições de ensino será realizado conforme o respectivo Plano de Contingência e Formulário de Prevenção à COVID-19 nas Atividades Educacionais, cabendo ao Estado e aos Municípios a definição dos critérios de fiscalização das instalações das instituições de ensino sob sua responsabilidade. (Redação dada pelo Decreto nº 55.539/2020)

§ 8º As Bandeiras Finais de que trata o inciso III do “caput” são aquelas definidas pelo Estado, vedada a utilização de qualquer outro critério.

§ 9º (revogado pelo Decreto nº 55.579/2020)

§ 10. O transporte escolar observará o disposto em normativa própria, em especial as definidas pela COE/SES/RS.

Repita-se, por oportuno, que o agravamento da crise sanitária determinou, como regra, a suspensão das atividades presenciais de ensino no Estado do Rio Grande do Sul, excepcionando-se da restrição apenas a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental, **pois as crianças menores, que ainda se encontram no início da vida escolar, sofrem maior prejuízo em seu desenvolvimento integral, pedagógico, inclusive no processo de alfabetização, dadas as dificuldades de aprendizado pelo sistema integralmente remoto e da necessidade de vínculo afetivo para potencializar o processo de aprendizagem.**

Logo, a maior segurança sanitária nas escolas é um dos fundamentos técnicos para a decisão tomada pelo Poder Executivo estadual. Somam-se à redução do número de alunos em atividades presenciais (somente educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental) as exigências impostas às instituições de ensino, que devem: (i) possuir Plano de Contingência para Prevenção, Monitoramento e Controle da epidemia do novo Coronavírus (COVID-19); (ii) observar as medidas sanitárias permanentes, as medidas segmentadas estabelecidas conforme a Região em que estejam situados, bem como as medidas municipais específicas; (iii) observar as normas estabelecidas, no âmbito de suas competências, pelos Municípios em que situadas as



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

instituições de ensino.

Nessa conjuntura, importa ressaltar novamente que, a teor do § 1º do artigo 2º do Decreto nº 55.465/20, a **realização das aulas presenciais é uma faculdade** oportunizada às mantenedoras dos educandários, as quais devem sopesar as circunstâncias específicas de sua estrutura e da localidade em que se inserem, bem como cumprir, se optarem pelas atividades presenciais, todos os requisitos estabelecidos no referido Decreto e na Portaria Conjunta SES/SEDUC/RS nº 01/2020. **Equivocadamente, a decisão recorrida refere a existência de delegação da mensuração dos riscos à saúde pública às instituições de ensino particulares.** Como se observa claramente no texto do Decreto, **há facultatividade na adoção do regime presencial**, mediante o cumprimento de pressupostos objetivos para garantia da segurança sanitária.

Por fim, é importante registrar que a Secretaria da Saúde do Município de Porto Alegre, desde o retorno das atividades presenciais da educação, elabora o Boletim COVID-19 - Instituições de Ensino. Em sua última edição, de nº 10/2020, datada de 30 de dezembro de 2020, verificam-se as seguintes informações, para a semana compreendida entre 13 e 19/12/2020 (gráficos 3 e 6):

- Número total de alunos em atividades presenciais: 12.125
- Número total de funcionários em atividades presenciais: 1859
- Número total de professores em atividades presenciais: 1922
- Número total de casos confirmados em alunos em atividades presenciais: 2
- Número total de casos confirmados em funcionários em atividades presenciais: 9
- Número total de casos confirmados em professores em atividades presenciais: 12
- Proporção dos casos de alunos sobre o total de pessoas em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

atividades presenciais: 0,02%

- Proporção dos casos de funcionários sobre o total de pessoas em atividades presenciais: 0,48%

- Proporção dos casos de professores sobre o total de pessoas em atividades presenciais: 0,62%

Conforme comprovam os dados acima, mesmo num cenário onde as aulas presenciais não estavam limitadas aos alunos da educação infantil e aos anos iniciais do ensino fundamental, **o número de casos confirmados em alunos, funcionários e professores é ínfimo, revelando que os protocolos de segurança sanitária estão sendo efetivos.** Ademais, deve-se ressaltar não ser possível afirmar que o contágio de alunos, funcionários e professores acima identificados tenha ocorrido no ambiente escolar, sendo extremamente provável que decorram de interações pessoais externas, em ambientes sem segurança sanitária semelhante.

Além das medidas de segurança sanitária acima descritas, há inúmeros estudos científicos que sustentam que a transmissão de SARS-CoV-2 nas escolas é extremamente limitada (documentos anexos), bem como que o fechamento de escolas pouco contribui no combate à disseminação do vírus, embora cause severos danos a toda uma geração¹.

Corroborando esse entendimento, deve-se destacar que o momento mais crítico no enfrentamento da pandemia coincide com o período de férias escolares, podendo-se perspectivar que o retorno das atividades presenciais para a educação infantil e para os anos iniciais do ensino fundamental pode até mesmo contribuir para a redução no número de casos, na medida em que as crianças permanecerão em ambientes sanitariamente seguros, **sem a necessidade de revezamento de adultos (muitas vezes os avós, já em idade avançada, inserindo-se em grupo de risco)**

¹ <https://www.unicef.org/media/86881/file/Averting-a-lost-covid-generation-world-childrens-day-data-and-%20%20%20advocacy-brief-2020.pdf>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

para prover os seus cuidados.

Portanto, a possibilidade de atividades presenciais na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental revela-se cientificamente embasada e motivada, estando inserida em um contexto mais amplo e sistêmico de medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia, não havendo qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade capaz de autorizar a substituição da decisão tomada pelo Chefe do Poder Executivo por órgão do Poder Judiciário, mormente em cognição sumária.

II.4. DA ESSENCIALIDADE DO ENSINO PRESENCIAL PARA AS CRIANÇAS QUE SE ENCONTRAM NOS NÍVEIS INICIAIS DE ENSINO

Além da segurança sanitária havida nas escolas, em muitos casos superior àquela verificada nas residências das famílias dos alunos, o acesso à educação deve ser priorizado, devendo ela, a educação, ser tratada como atividade essencial, em respeito ao previsto na Constituição Federal. Nos termos do artigo 205 da Carta Magna, a educação é direito social a todos assegurado e prevista como um dos deveres do Estado e da família. É através da educação que se torna possível o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A suspensão prolongada das atividades presenciais impossibilita que o Estado atenda às finalidades ditadas pela norma constitucional, **causando incontáveis prejuízos à saúde mental de crianças de mais tenra idade, incapazes de compreender a situação atualmente vivenciada e de desenvolver de forma minimamente satisfatória atividades na modalidade remota.**

Vale destacar a metodologia do programa Primeira Infância Melhor (PIM)², que tem suporte teórico nas contribuições de estudiosos sobre o

² <http://www.pim.saude.rs.gov.br/site/o-pim/pressupostos-teoricos/>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

desenvolvimento infantil, onde se verifica a importância da atividade presencial.

O PIM colheu nas lições de **Lev Vygotsky** o seu conceito de zona de desenvolvimento proximal, que é a aprendizagem que acontece a partir da distância entre aquilo que o sujeito já sabe e aquilo que ele tem potencialidade de aprender. Isto significa, pois, a importância do outro como intermediador da relação da criança com o mundo. Põem em evidência as qualidades especificamente humanas do cérebro e conduzem a criança a atingir novos níveis de desenvolvimento. A criança fará amanhã sozinha aquilo que hoje é capaz de fazer em cooperação”.

De **Jean Piaget**, o PIM alinhou-se às concepções teóricas que contemplam as faixas etárias que lhe são prioritárias, ou seja, de zero a seis. Para este autor, o desenvolvimento humano obedece a certos estágios hierárquicos que acontecem a partir do nascimento, até se consolidarem, por volta dos 16 anos de idade. A ordem destes estágios seria, segundo o autor, “invariável e inevitável” a todos os indivíduos. Mais especialmente dizem respeito ao PIM os estágios: a) “sensório-motor” (nascimento aos 2 anos), onde a criança desenvolve um conjunto de “esquemas de ação” sobre o objeto, que lhe permitem construir um conhecimento físico da realidade. b) “pré-operatório” (dos 2 aos 6 anos), em que a criança inicia a construção da relação causa e efeito, bem como das simbolizações. É a chamada idade dos porquês e do faz de conta. Como se percebe, tais concepções dão significativo suporte à estratégia do brincar, utilizada pelo PIM em suas atividades, as quais não podem ser realizadas no sistema de ensino remoto, ensejando a necessidade de priorização das atividades presenciais.

Em **Donald Winnicott** o PIM encontra total afinidade em sua concepção sobre a relação saudável que acontece entre o ambiente e o bebê, de onde emergem os fundamentos da constituição da pessoa e do desenvolvimento emocional e afetivo da criança. Segundo este teórico, cada ser humano traz consigo um potencial de “vir-a-ser”, potencial para amadurecer e se tornar um indivíduo independente e criativo. Winnicott ressalta que a qualidade das relações estabelecidas favorecem ou dificultam o potencial de saúde da criança. Mais uma vez, a relação da criança com o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ambiente se revela essencial para o pleno desenvolvimento emocional e afetivo, os quais ficam fortemente prejudicados com a vedação de atividades presenciais.

Por fim, a Neurociência, que confirma que as performances do funcionamento do cérebro, sua plasticidade e capacidade de conexões neuronais, comprovam a importância do estímulo em tempo adequado, para o desenvolvimento integral do bebê. **O impacto do ambiente é extremamente significativo, não apenas influenciando a direção do desenvolvimento, mas também como o complexo circuito do cérebro humano é conectado.** As experiências nos primeiros meses dão forma para posteriores funções psicológicas, tais como percepção, memória, emoções, até pensamentos e comportamentos, são todos produtos da atividade dos circuitos neuronais. **É por isso que as vivências – positivas ou negativas que as crianças têm nos seus primeiros anos de vida influenciam como seus cérebros se configurarão como adultos no futuro.**

Além disso, a limitação de acesso às escolas para os níveis de ensino cuja atividade presencial foi autorizada pelo Decreto Estadual nº 55.771/2021 impossibilita a atuação da rede de proteção social à disposição das crianças que não conseguem se expressar e, com isso, comunicar situações de abuso.

A decisão recorrida reconheceu a essencialidade da educação, mas deixou de se posicionar sobre os reflexos do fechamento prolongado das escolas para as crianças mais novas, os quais foram exaustivamente expostos na manifestação preliminar do Estado. A suspensão da atividade escolar, sob o pretexto de preservar o direito à saúde e à vida da comunidade escolar, acaba por desarticular a rede de proteção social estruturada em favor dos menores, violando o direito à saúde e à vida daqueles que mais necessitam de proteção.

A UNESCO³ alerta para os custos sociais e econômicos decorrentes do fechamento das escolas, em especial para as crianças mais vulneráveis e

³ <https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse/consequences> (acessado em 28/02/2021).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

marginalizadas, assim como para suas famílias. Segundo o estudo, são apontadas as seguintes consequências:

- **Aprendizagem interrompida:** o ensino escolar fornece aprendizagem essencial e, quando as escolas fecham, as crianças e os jovens ficam sem oportunidades de crescimento e desenvolvimento. As desvantagens são desproporcionais para os estudantes menos privilegiados, que tendem a ter menos oportunidades educacionais além da escola.

- **Má nutrição:** muitas crianças e muitos jovens dependem das refeições gratuitas ou com desconto que são fornecidas nas escolas para terem alimentação e nutrição saudável. Quando as escolas fecham, a nutrição deles fica comprometida.

- **Confusão e estresse para professores:** quando as escolas fecham, especialmente de maneira inesperada e por períodos ignorados, em geral, os professores não têm certeza de suas obrigações e de como manter vínculos com os estudantes para apoiar sua aprendizagem. As transições para plataformas de ensino a distância tendem a ser confusas e frustrantes, mesmo nas melhores circunstâncias. Em muitos contextos, o fechamento de uma escola acarreta licenças ou desligamentos de professores.

- **Pais despreparados para a educação a distância em casa:** quando as escolas são fechadas, muitas vezes os pais são solicitados a ajudar na aprendizagem das crianças em casa e, assim, podem ter dificuldades para realizar tal tarefa. Isso se torna ainda mais difícil para pais com nível educacional e recursos limitados.

- **Desafios na criação, manutenção e melhoria do ensino a distância:** a demanda por ensino a distância dispara quando as escolas são fechadas e, em geral, sobrecarrega os portais existentes para a educação remota. A transferência da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

aprendizagem das salas de aula para as casas, em grande escala e de forma apressada, apresenta enormes desafios, tanto humanos quanto técnicos.

- **Lacunas no cuidado às crianças:** na falta de outras opções, com frequência, os pais que trabalham deixam as crianças sozinhas quando as escolas são fechadas, e isso pode levar a comportamentos de risco, incluindo uma maior influência da pressão dos colegas e o uso de substâncias entorpecentes.

- **Altos custos econômicos:** os pais que trabalham são mais propensos a faltar ao trabalho para cuidar de seus filhos quando as escolas são fechadas. Isso resulta em perdas salariais e tende a causar impactos negativos na sua produtividade.

- **Pressão não intencional nos sistemas de saúde:** os profissionais de saúde com filhos têm dificuldades em comparecer ao trabalho, por terem de cuidar das crianças devido ao fechamento da escola. Isso significa que muitos profissionais da área médica não estão nos hospitais e clínicas onde são mais necessários durante uma crise de saúde.

- **Maior pressão sobre as escolas e sobre os sistemas educacionais que permanecem abertos:** o fechamento localizado sobrecarrega as escolas, à medida que os governos e os pais redirecionam as crianças para as escolas que permaneceram abertas.

- **Aumento das taxas de abandono escolar:** é um desafio garantir que crianças e jovens retornem e permaneçam na escola quando elas forem reabertas. Isso se aplica especialmente aos fechamentos prolongados e quando os impactos econômicos pressionam as crianças a trabalhar e gerar renda para as famílias com problemas financeiros.

- **Maior exposição à violência e à exploração:** quando as



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

escolas são fechadas, aumenta a ocorrência de casamentos prematuros, mais crianças são recrutadas por milícias, aumenta a exploração sexual de meninas e mulheres jovens, a gravidez na adolescência se torna mais comum e o trabalho infantil igualmente cresce.

- **Isolamento social:** As escolas são centros de atividade social e interação humana. Quando elas são fechadas, muitas crianças e jovens perdem o contato social que é essencial para a aprendizagem e para o desenvolvimento.

- **Desafios para mensurar e validar a aprendizagem:** quando as escolas são fechadas, as avaliações agendadas, principalmente os exames que determinam a admissão em instituições de ensino ou o avanço para novos níveis educacionais, são comprometidas. As estratégias para adiar, pular ou aplicar exames durante o período de ensino a distância levantam sérias preocupações sobre a justiça da avaliação, principalmente quando o acesso ao ensino se torna variável. As interrupções das avaliações resultam em estresse para os estudantes e para suas famílias e, da mesma forma, podem desencadear o abandono dos estudos.

Na maioria dos casos, **são as instituições de ensino que conseguem identificar os casos de abuso, de violência e de negligência, acionando os demais integrantes da rede de proteção. Para muitas crianças, a escola é o local onde realizam a única refeição diária, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**, haja vista a situação precária vivenciada no seio familiar. Logo, a interrupção das atividades presenciais suspende, também, outros serviços oferecidos por meio da escola, tais como alimentação e apoio psicossocial, agravando ainda mais o quadro de vulnerabilidade social em que se encontram as crianças.

Corroborando o acima exposto a **manifestação do Comitê Científico de**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Apoio ao Enfrentamento à Pandemia COVID-19 (Anexo 5), ao afirmar:

“[v]ários estudos avaliaram o impacto adverso do fechamento das escolas nas crianças. Houve um aumento de sedentarismo, piora nas escalas de sintomas emocionais e aumento de sentimentos como ansiedade, depressão, irritabilidade, medo, falta de atenção, entre outros. Dois estudos foram realizados pela Organização Mundial da Saúde e pela UNICEF, mostrando que a assistência ao cuidado em saúde às crianças como vacinação e manejo de desnutrição, assim como atenção a gestantes sofreram uma interrupção em mais de 50% dos países incluídos na pesquisa. Um estudo de modelagem estimou o impacto da interrupção dos serviços de saúde na mortalidade em menores de 5 anos, em diferentes, a partir de diferentes graus de interrupções na assistência as crianças e gestantes, com um excesso de mortalidade entre 8% e 34,5%.”

Não se trata, *in casu*, de expor os profissionais de educação e os servidores de escola no momento mais agudo da pandemia, violando o direito à saúde e à vida. **Cuida-se de colocar o Estado (que somente promove proteção social por intermédio dos seus servidores) à serviço da população mais vulnerável.** Neste momento, é inegável que a proibição de atividades presenciais para a educação infantil e para os anos iniciais do ensino fundamental resulta no **total abandono das crianças, que no momento mais agudo de uma das maiores crises da história recente, verão o Estado Social virar-lhes as costas de forma que, muito provavelmente, mostrar-se-á irremediável.**

Portanto, a decisão tomada pelo Poder Executivo estadual considerou a prioridade – que é absoluta e, portanto, deve se colocar à frente das demais – garantida constitucionalmente aos alunos da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, sendo indispensável o atendimento presencial das escolas para propiciar-lhes o desenvolvimento cognitivo e para dar-lhes suporte nas situações de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

vulnerabilidade social, diminuindo, com isso, os índices de evasão escolar e permitindo o seu desenvolvimento saudável.

II.5 - 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 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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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 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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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.

(...)"

Vale reiterar que a gestão da atual crise sanitária exige a permanente ponderação de princípios constitucionais, pois a educação também é direito fundamental social e dever do Estado, não sendo viável a suspensão indeterminada desse serviço essencial. Assim como a educação, outras atividades foram classificadas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

como essenciais e portanto, admitem sua realização na modalidade presencial. Vale registrar que as decisões do Gabinete de Crise consideram os impactos que a paralisação de cada uma das atividades pode causar no funcionamento das demais.

Nesse cenário, a opção pelo retorno das atividades presenciais na área da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, condicionado à observância de um rigoroso protocolo de segurança sanitária, observa o **princípio da concordância prática**, na medida em que, diante da situação de concorrência entre bens constitucionalmente protegidos, adota soluções que otimizam a realização de todos eles, sem que isso signifique a supressão total de nenhum deles.

Assim, **diferentemente do que constou da decisão agravada, não se trata de “flexibilização” das medidas de enfrentamento da pandemia. Trata-se de facultar a adoção de aulas presenciais em escolas cujas mantenedoras comprovem rigorosos requisitos objetivos**, possibilidade que foi consignada no Decreto nº 55.465/20, **com base em evidências científicas**.

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 coronavírus**, inclusive em relação ao tempo em que deverão ser observadas. Isso significa que a autorização para funcionamento das escolas na modalidade presencial para a educação infantil e para os anos iniciais do ensino fundamental está 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.

Destarte, é inegável o risco de proliferação de demandas com idêntico teor, na medida que outros segmentos de atividades podem, a partir do precedente da educação, buscar o Poder Judiciário para fazerem prevalecer uma visão monocular sobre um problema que é essencialmente plural e complexo.

Nesse sentido, a edição dos Decretos Estaduais nº 55.764/2021 e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

55.771/2021 resultaram do aumento recente no número de casos de Covid-19 em todas as regiões do Rio Grande do Sul, o que demonstra que a via judicial não se revela adequada para a tomada de decisões capazes de impactar todo o sistema de gestão de crise.

Reconhece-se, desse modo, que as decisões relativas à intensificação do distanciamento controlado consideraram as múltiplas facetas da realidade social, pois todos os indivíduos são impactados de alguma forma pelas medidas sanitárias adotadas, não sendo diversa a abordagem na área da educação. 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.

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.

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 e, principalmente, o direito social à educação, de significativa importância sobretudo às pessoas mais vulneráveis.

Lado outro, a manutenção da decisão acarreta fundado receio de efeito multiplicador de demandas com idêntico conteúdo por parte de outros setores da sociedade, na medida em que há atividades diversas da educação que, pela classificação da sua essencialidade, também exigem atividades presenciais, colocando em risco não apenas a concretização do direito social à educação, mas a própria prestação dos serviços públicos no Estado do Rio Grande do Sul.

III - DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DO EFEITO



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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 ocorrência de danos irreparáveis às crianças que se encontram nas fases iniciais de ensino.

Além do prejuízo à gestão sistêmica da crise sanitária, a decisão recorrida tem o efetivo potencial de acarretar danos irreparáveis às crianças em razão da ausência do atendimento prestado nas escolas. Conforme referido alhures, o fechamento das instituições de ensino tem o potencial de ocasionar uma série de **lacunas no cuidado às crianças, na medida em que**, na falta de outras opções, os pais que trabalham poderão se ver na situação de deixar as crianças sozinhas, e isso pode levar a comportamentos de risco, tanto no próprio contágio da doença, em razão da absoluta ausência de monitoramento dos cuidados sanitários (diversamente do que ocorre no ambiente escolar), como em uma maior influência da pressão dos colegas para o uso de substâncias entorpecentes.

Outro aspecto que deixou de ser sopesado na decisão vergastada e que, também por isso, recomenda a concessão do efeito suspensivo, decorre dos impactos econômicos (com reflexos diretos no atendimento à saúde da população) do fechamento das escolas, pois os pais que precisam trabalhar em regime presencial tenderão a faltar ao trabalho para cuidar de seus filhos quando as escolas são fechadas.

Não se pode olvidar que a interrupção das atividades presenciais de ensino impacta o sistema de saúde, na medida em que os profissionais de saúde com filhos terão dificuldades em comparecer ao trabalho, por terem de cuidar das crianças.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Isso significa que muitos profissionais da área médica não estarão nos hospitais e clínicas onde são mais necessários durante uma crise de saúde. Some-se a isso o aumento das taxas de abandono escolar e a maior exposição das crianças a violência e a exploração de toda ordem.

Com efeito, consoante exaustivamente demonstrado no presente recurso, **a política pública definida pelo agente democraticamente eleito para a sua elaboração determinou o fechamento de inúmeros estabelecimentos comerciais e mesmo de ensino; entretanto, repise-se, ponderadas as especificidades das escolas de ensino infantil, assim como as turmas de 1º e 2º anos do ensino fundamental, considerou que o seu fechamento implicaria dano social de dimensões incalculáveis**, perspectivamente muito maiores do que aquele advindo da incomprovada contaminação entre esses alunos.

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, 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 às crianças destinatárias da norma menos restritiva contida no Decreto Estadual nº 55.767/2021.

IV. CONCLUSÃO

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

- a) o recebimento e o processamento do presente agravo de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

instrumento;

b) o conhecimento do presente recurso, **deferindo-se liminarmente 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, 1º de março de 2021.

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

Guilherme de Souza Fallavena,
Procurador do Estado.

John de Lima Fraga Júnior,
Procurador do Estado.