



**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DR. JUIZ DE DIREITO DA 1ª VARA DA
INFÂNCIA, DA JUVENTUDE E DO IDOSO DA COMARCA DA CAPITAL
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Referência: Inquérito Civil nº 2020.00281729 e Procedimento de
Instrução E-20/001.002794/2020

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pelo Promotor de Justiça que a subscreve, em atuação na 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, situada na Av. Nilo Peçanha, 151, 9º andar, Centro, Rio de Janeiro, RJ, e a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por intermédio da Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Coordenação de Infância e Juventude, vêm, com amparo nos artigos 127 e 129, II e III, 134 e 227 da Constituição Federal de 1988; artigo 25, inciso IV, *a*, da Lei 8.625/93; art. 4, XI da Lei Complementar 80/94, artigos 3º, 4º, 5º, 19 e 21 da Lei 7.347/85 e artigo 497 e seguintes do novo Código de Processo Civil, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA
DE NATUREZA ANTECIPADA**

em face do **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, que deverá ser citado,
na forma do art. 75, inciso III do CPC, na pessoa do Excelentíssimo



**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

Senhor Prefeito do Rio de Janeiro, com gabinete situado na Rua Afonso Cavalcanti, 455, Sala 01, Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP: 20211-901, ou por meio da Procuradoria Geral do Município, situada na Travessa do Ouvidor, 4, Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP: 20040-040, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

- I -

DOS FATOS

É fato público e notório a crise sanitária vivenciada no mundo em decorrência da pandemia de COVID-19, causada pelo novo coronavírus.

No Brasil, em reação aos casos confirmados e com transmissão local e comunitária, a Lei nº 13.979/2020 estabeleceu medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, incluindo o isolamento às pessoas doentes e contaminadas e a quarentena às pessoas com suspeita de contaminação. Tal lei, inclusive, foi alterada pela Medida Provisória nº 926, de 20 de fevereiro de 2020, ante a necessidade de atuação mais drástica na contenção de tal pandemia em território nacional.

A Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde, que regulamentou a operacionalização do disposto na Lei acima, estabeleceu, em seu art. 3º, § 2º, que a medida de isolamento prescrita por ato médico deverá ser efetuada, preferencialmente, em domicílio.

Em 20 de março de 2020, foi publicada a Portaria nº 454, do Ministério da Saúde, por meio da qual houve a declaração de

“Estado de Transmissão Comunitária do Coronavírus”, impondo isolamento domiciliar a todos os sintomáticos e seus familiares.

Nessa linha técnica, baseada em evidências científicas e no comportamento da COVID-19 nos demais países do mundo e seguindo as orientações da Organização Mundial de Saúde - OMS, o Ministério da Saúde divulgou uma série de diretrizes para enfrentamento da pandemia, sendo a principal delas o isolamento social.

Vale destacar que, em 13 de março, o Ministério da Saúde, por meio da Secretaria de Atenção Primária à Saúde, editou a Nota Técnica nº 9/2020- CGPROFI/DEPROS/SAPS/MS, que veicula orientações de prevenção ao novo coronavírus no âmbito do Programa Saúde na Escola (PSE), haja vista que **“as escolas são ambientes com a circulação de muitas pessoas e que as crianças são um grupo mais vulnerável para o desenvolvimento de doenças”**.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, foi editado o Decreto nº 46.970, de 13 de março de 2020, que dispôs sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Estadual e Internacional, decorrente do novo coronavírus (COVID-19) e determinou **“a suspensão, por 15 dias, dentre outras atividades, das aulas, sem prejuízo da manutenção do calendário recomendado pelo Ministério da Educação, nas unidades da rede pública e privada de ensino, inclusive nas unidades de ensino superior(...)”**.

Posteriormente, foi editado o Decreto Estadual nº 46.973, de 16 de março de 2020, que dispôs sobre emergência na saúde pública do Estado do Rio de Janeiro em razão do contágio e adotou medidas de

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19), e outras providências.

Em 20 de março de 2020, pelo Decreto Estadual nº 46.984, foi decretado o estado de calamidade pública no Estado do Rio de Janeiro em decorrência do novo coronavírus (COVID-19).

Em 30 de março de 2020, foi publicado o Decreto Estadual nº 47.006/2020 que prorrogou, por mais 15 dias, as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19) e estabeleceu outras, no mesmo prazo, diante de mortes já confirmadas e do aumento de pessoas contaminadas.

As medidas de enfrentamento à propagação do coronavírus voltaram a ser prorrogadas pelos Decretos Estaduais nº 47.027/2020, nº 47.068/2020, nº 47.102/2020, nº 47.129/2020 e nº 47.152/2020 editados, respectivamente, em 13 de abril, 11 de maio, 1 de junho, 19 de junho e 6 de julho.

Por fim, em 21 de julho de 2020, foi editado o Decreto nº 47.176 que determina a **suspensão, até 05 de agosto de 2020, para todo o Estado**, de diversas atividades, dentre elas **“as aulas presenciais, sem prejuízo da manutenção do calendário recomendado pelo Ministério da Educação, nas unidades da rede pública e privada de ensino, inclusive nas unidades de ensino superior, conforme regulamentação por ato infralegal expedido pelo Secretário de Estado de Educação”** (Art.5, IV).

Já no âmbito do Município do Rio de Janeiro foi editado, em 12 de março, o Decreto Municipal nº 47.246/2020, que reeditou as disposições da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Em 13 de março, foi editado o Decreto Municipal nº 47.247/2020, que estabeleceu o conjunto de ações necessárias à redução do contágio pelo COVID-19, o qual sofreu alterações pelos Decreto Municipal nº 47.270/2020, que dispôs sobre o processo de tomada de decisão sobre casos omissos ou situações não abrangidas pelo regime excepcional de teletrabalho, pelo Decreto Municipal nº 47.282/2020 e pelo Decreto Municipal nº 47.285/2020 que determinaram a adoção de medidas adicionais para enfrentamento da pandemia do novo coronavírus - COVID - 19 editados, respectivamente, em 19, 21 e 23 de março do corrente.

Em 17 de março, a Prefeitura fez publicar o Decreto Rio nº 47.263/2020, por meio do qual declara a Situação de Emergência no Município do Rio de Janeiro, em conformidade com as prescrições contidas no Formulário de Informações do Desastre - FIDE e demais documentos anexos ao decreto, em virtude do desastre classificado e codificado como DOENÇAS INFECCIOSAS VIRAIS - COBRADE 1.5.1.1.0, pela Instrução Normativa nº 2, de 20 de dezembro de 2016, do então Ministério da Integração Nacional, que estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos, e dá outras providências;

No tocante à temática educacional, vale destacar que o **fechamento das escolas foi sucessivamente prorrogado pelo Município do Rio de Janeiro, desde 21/03/20 até o dia 03/08/20**, através da edição dos Decretos Municipais nº 47.282/2020 (de 21/03/20), nº 47.301/2020 (de 26/03/20), nº 47.356/2020 (de 08/04/20), nº 47.395/2020 (de 30/04/20), nº 47.429/2020 (de 15/05/20), 47.489/2020 (de 02/06/20) e 47.559/2020 (de 29/06/20).

Em 02/06/2020, foi publicado o Decreto Rio nº 47.488 que instituiu o Comitê Estratégico para desenvolvimento, aprimoramento, e acompanhamento do “Plano de Retomada”, que estabeleceu seis fases para reabertura de diferentes atividades a partir de indicadores de “Nível de Transmissão” e “Capacidade de Resposta do Sistema de Saúde”.

De acordo com referido Plano de Retomada, a reabertura das escolas públicas municipais estava prevista para a fase 3, planejada para ocorrer em 02/07/20, sendo adiada para agosto/2020, conforme comunicado pela Secretária Municipal de Educação em Audiência Pública da Comissão de Educação da Câmara dos Vereadores do Município do Rio de Janeiro, realizada em 22/06/2020.

Diante disso, **em 01/07/2020, foi expedida a Recomendação Conjunta nº 001/COVID/2020 (Doc. 1)**, por meio da 1ª e 3ª Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, para que o Município do Rio apresentasse, no prazo de 15 dias, **plano de ação para retomada das atividades presenciais nas creches e escolas municipais e privadas, com estruturação do calendário escolar para o ano letivo de 2020**.

Vale destacar que, embora tenham sido solicitadas informações sobre o plano de retorno às aulas presenciais, **o Ministério Público reiterou, com base em estudo elaborado pela Fundação Oswaldo Cruz em 29 de junho, que fossem mantidas as medidas restritivas de isolamento nos estabelecimento aqui sediados, abstendo-se o Município de promover ou autorizar a reabertura das creches e escolas municipais e privadas.**

Registrou-se, ainda, a necessidade do plano de ação contemplar estudo sanitário baseado em evidências técnico-científicas e dados socioeconômicos, geográficos, políticos e culturais; medidas sanitárias de prevenção e controle a serem adotadas nas creches e escolas; medidas de adequação e controle da ocupação e uso dos ambientes escolares para cada uma das creches e escolas, com o objetivo de garantir o distanciamento razoável entre mesas e cadeiras e indicação da necessidade de adoção de medidas de revezamento dos espaços, dentre outras cautelas.

O Ministério Público também recomendou a indicação do número de horas letivas previstos para a composição do calendário letivo de 2020¹, os conteúdos programáticos a serem priorizados (no caso de flexibilização), a forma de avaliação diagnóstica dos níveis de conhecimento e desenvolvimento dos alunos, atividades complementares, de reforço, entre outras medidas.

Por fim, recomendou-se a adoção de medidas para normatizar o plano final de retomada das aulas presenciais, com a

¹ Com a edição da MP 934/2020, o requisito de oferta mínima de 200 dias letivos foi afastando, mantendo-se a exigência de 800 horas letivas, além da garantia do padrão de qualidade.

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

finalidade de conferir transparência, previsibilidade e segurança jurídica, com indicação de cada fase a ser cumprida, fixação de datas para implementação, ainda que em caráter preliminar, entre outras.

Ocorre que, antes mesmo de apresentar resposta ao Ministério Público, com informações sobre as medidas que deverão ser tomadas, **em 20 de julho do corrente, a Prefeitura anunciou o retorno das aulas presenciais para o 4º, 5º, 8º e 9º ano, de forma facultativa, nas escolas particulares da capital do Rio de Janeiro, a partir de 3 de agosto de 2020.**²

Nesse sentido, foi então publicado o **Decreto Rio nº 47.683, de 22 de julho de 2020, que altera o Decreto Rio nº 47.488, de 2 de junho de 2020, que institui o Comitê Estratégico para desenvolvimento, aprimoramento, e acompanhamento do Plano de Retomada, em decorrência dos impactos da pandemia da COVID-19, e dá outras providências (Doc. 2).**

De acordo com o **Anexo II de referido Decreto (Doc.3)**, restou **autorizada a reabertura das escolas privadas, de forma voluntária, apenas para o 4º, 5º, 8º e 9º anos já na Fase 5 (a partir de 1º de agosto de 2020).**

Somente em 23 de julho do corrente, a Secretaria Municipal de Educação encaminhou resposta à Recomendação expedida **(Doc. 4)**, da qual se destaca, **no tocante à adequação e controle da ocupação e uso dos ambientes escolares para cada uma das creches e escolas municipais e privadas**, o seguinte:

² <https://globoplay.globo.com/v/8713719/>

“Informo a V.Sas. que a primeira etapa a ser realizada para planejar o retorno às atividades presenciais será elaborar diagnóstico das unidades escolares, das famílias, dos alunos, de toda equipe e do território no qual estão inseridas, considerando as especificidades das escolas, as orientações da Secretaria Municipal de Educação e as recomendações contidas no Protocolo Sanitário de Prevenção à Covid-19. Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Educação elaborou um roteiro composto de perguntas sobre a unidade escolar que visam fornecer um diagnóstico, com base no qual a Equipe Gestora poderá analisar, individualmente, a capacidade operacional das unidades escolares para retomar as funções e, posteriormente, elaborar o seu planejamento para o retorno. Esse diagnóstico inclui três dimensões: recursos humanos, infraestrutura e segurança sanitária.”

Ora, diante do exposto, não há dúvidas de que a implementação de tais medidas não se coaduna com a prematura decisão de autorizar a abertura das escolas particulares **já no início de agosto do corrente**, haja vista que a resposta apresentada se limita a apontar, de forma bastante superficial, alguns protocolos que deverão ser adotados, sem, especificar e comprovar a efetiva fiscalização por parte do Poder Público em relação às escolas privadas.

DE notar-se que é a própria Secretaria que reconhece que a normatização do plano final de retomada das aulas presenciais nas creches e escolas municipais e privadas **ainda se encontra em construção**, conforme se extrai da parte final da resposta apresentada:

*“Por fim, informo a V.Sas. que a normatização do plano final de retomada das aulas presenciais nas creches e escolas municipais e privadas, **ainda em construção**, está sendo elaborado com a finalidade de conferir transparência, previsibilidade e segurança jurídica, indicação de cada fase a ser cumprida ou ação administrativa a ser adotada, com*

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

fixação das datas previstas para sua implementação, ainda que em caráter preliminar e provisório, além de termo inicial e final do calendário escolar previsto, devendo ser previstas reavaliações periódicas a fim de possibilitar sejam feitos ajustes a partir da realidade vivida” (Doc. 4).

Além disso, o novo Decreto vai contra as considerações do Comitê Científico da Prefeitura, que vinha adotando posicionamento conservador em relação ao tema. Em 26/06/2020, o Comitê optou pelo redesenho da fase 3A de flexibilização, “excluindo a abertura de escolas, creches, e demais estabelecimentos de ensino, postergando *pelo menos* até a fase 3B, onde ocorrerá a autorização para a reabertura com as restrições já definidas, dando liberdade à Secretaria Municipal de Educação e aos colégios particulares de estruturar o retorno às respectivas atividades desde que apresentem *planejamento e severo* cumprimento das regras sanitárias”.

Nessa reunião o Comitê esclareceu que entendia necessário ser mais cauteloso em relação à reabertura das creches e escolas, não apenas em prol da proteção da comunidade escolar, como também por força do impacto no sistema de transportes. Ainda, aventou a proposta de retornar, primeiramente, com os alunos do 5º e do 9º ano, eis que, por conta da idade, seria mais factível o cumprimento das regras de convivência.

E, novamente, em 16/07 – já na fase 4 do plano de flexibilização - o Comitê postergou a retomada das atividades presenciais de educação, mantendo as creches e escolas municipais e particulares fechadas, abrindo apenas os refeitórios a partir de 17 de julho:

PROGRAMA RIO DE NOVO		ABERTURA DA FASE 4 A partir de 17 de julho de 2020	
ATIVIDADES ECONÔMICAS	FASE 4		
SAÚDE	ABERTO COM RESTRIÇÕES Consultórios e clínicas médica, odontológica, fisioterapeuta, clínica imagem e congêneres. Com agendamento, exceto situações de emergência. Restringir o acesso de acompanhantes, exceto os acompanhantes legais. Após procedimentos que produzam aerossóis, realizar limpeza terminal da área de atendimento. Restrição de visitas aos residentes de ILPI, comunidades terapêuticas e unidades de reinserção social.		
EDUCAÇÃO	ABERTO COM RESTRIÇÕES Creches e escolas municipais e particulares fechadas. Refeitórios das Escolas Municipais abertos. Universidades abertas somente para as atividades práticas das áreas de saúde.		
CULTURA	ABERTO COM RESTRIÇÕES Venda de ingressos somente online ou caixas de auto atendimento. Drive in com restrição: veículos ocupados por 2 pessoas ou com ocupação máxima apenas no caso de membros da mesma família. Feirantes e feiras de artesanato abertas , somente produtos de artesanato, vedada a comercialização de alimentos e bebidas. Barracas alternadas.		

Ora, se anteriormente o Comitê entendia ser necessária maior cautela em relação à reabertura de escolas e creches, salientando, ainda, que deveria ser iniciado o retorno com as turmas de 5º e 9º ano, em razão da maior possibilidade de observância dos protocolos de segurança, não se vislumbra a razão para a adoção, nesse momento, de postura absolutamente distinta. **Frise-se que o Município ainda se encontra na fase 4 de flexibilização, de modo que o Decreto Rio nº 47.683 é manifestamente contrário ao próprio planejamento municipal.**

Em vista dessas constatações, considerando os índices epidemiológicos da cidade, e também o conteúdo de novo estudo técnico elaborado pela Fundação Osvaldo Cruz em 20 de julho (em anexo), foi expedida nova Recomendação Conjunta pelas 1ª e 3ª Promotorias de



**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação e Defensoria Pública
do Estado do Rio de Janeiro, a fim de que a réu:

MANTENHA AS MEDIDAS RESTRITIVAS DE ISOLAMENTO NAS UNIDADES DE ENSINO DA REDE MUNICIPAL E NAS ESCOLAS E CRECHES PRIVADAS, a fim de que estas se abstenham de promover sua reabertura com o retorno às suas atividades presenciais até que haja evidências científicas, dadas por autoridade médica e/ou sanitária, no sentido de que é possível a retomada de realização das referidas atividades presenciais de forma segura, bem como da construção de diretrizes de cunho pedagógico a serem adotadas quando do retorno das aulas

A Defensoria Pública, outrossim, considerando o conflito evidente entre as medidas de proteção à saúde decretadas por Estado e Município do Rio de Janeiro, requisitou do primeiro informações a respeito da segurança para retomada das atividades educacionais (Of. DPGERJ/COSAU/ N° 1138/2020, em anexo), tendo recebido a seguinte resposta (em anexo):

A Secretaria Extraordinária de Acompanhamento das Ações Governamentais Integradas da COVID-19 informa que foi elaborado um plano de faseamento com base em indicadores de capacidade de atendimento do sistema de saúde e evolução epidemiológica da doença, em critérios de cores referentes à classificação de risco e recomendações sobre flexibilização de atividades econômicas. Esse plano estabelece cinco níveis de risco que vão do risco muito baixo, expressado pela cor verde, até o risco muito alto, representado pela cor roxa. O nível de risco muito alto resulta em recomendação de restrição máxima, que envolve medidas de adoção de quarentena, conforme estipulado na Portaria GM/MS n° 356, de 11 de março de 2020. Informamos ainda que o cenário atual apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro é de Risco Baixo, representado pela cor Amarela. O detalhamento do Plano de Faseamento aqui referido segue em anexo.

Dado que algumas regiões estão em bandeira amarela e outras na bandeira laranja, o último decreto

Estadual ainda não contempla a abertura de escolas nessas bandeiras.

Atenciosamente ,

DANILO KLEIN

Chefe de Gabinete” Os grifos não constam do original

Foi ainda requisitada da cidade do Rio de Janeiro que esclarecesse/encaminhasse em 24 horas: 1) a Nota Técnica ou parecer que fundamente a decisão Municipal, bem como, protocolo específico para a retomada da referida atividade; 2) Se houve fiscalização prévia das unidades para adequação das medidas sanitárias e, em caso positivo, sejam encaminhados os relatórios de adequação; 3) Se há equipe destacada para fiscalização, tendo por base ser atividade que importa em maior risco de aglomeração (Of. DPGERJ/COSAU/ N° 1137/2020, em anexo), **o que até a presente data não foi atendido.**

Sobre a nova recomendação encaminhada à cidade do Rio de Janeiro, no dia de ontem, às 19:18 horas, o ente público informou que não as acataria, conforme informação subscrita pela Senhora Heloisa Sermúd Braz (em anexo):

Cumprimentando-os, de ordem da Sra. Secretária, acuso o recebimento da Recomendação Conjunta n° 001/2020, aproveitando para informar a V.Sas., com base nas disposições contidas no Decreto Rio n° 47.683, de 22 de julho de 2020 – Doc.01, que não há previsão de retorno às atividades presenciais dos alunos matriculados na Rede Pública Municipal de Ensino do Rio de Janeiro.

Com referência ao funcionamento das instituições mantidas pela iniciativa privada, informo que poderão ser abertas, apenas para o 4º, 5º, 8º e 9º anos, em caráter voluntário, a partir de 01/08/2020, cuja data está sujeita a alterações.

Acrescento, ainda, que o funcionamento dessas unidades de ensino está condicionado ao cumprimento integral do PROTOCOLO DE PREVENÇÃO À COVID-19 PARA O RETORNO DAS ATIVIDADES ESCOLARES: ENSINO FUNDAMENTAL I E II E ENSINO MÉDIO – Doc.02.

Frise-se que tal decisão não encontra amparo em nenhum estudo técnico que justifique, para efeito de atendimento à atual necessidade de saúde, a reabertura das escolas privadas em descompasso com o preconizado na legislação nacional, estadual e evidências científicas existentes até o momento sobre o tema. Pelo contrário, ela vai totalmente na contramão das medidas sanitárias, que contraindicam a abertura de locais com possibilidade de aglomeração de pessoas, sobretudo as escolas.

É inaceitável que atos administrativos, informações, orientações e diretrizes oficiais, determinados pela interferência de interesses econômicos e políticos, sem qualquer respaldo em evidências científicas, sejam externalizados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício de sua função pública, transferindo à população a responsabilidade quanto à tomada de decisão, em risco à vida e à saúde de milhares de pessoas.

- II -

DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

É cediço que a garantia do direito humano à educação, encartado no rol dos direitos fundamentais de natureza social (art. 6º CF), representa condição inafastável para a concretização dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa do Brasil, nos termos definidos nos art. 1º e art. 3º da Constituição Federal, sobretudo da dignidade da pessoa humana e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, baseada no desenvolvimento nacional e na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

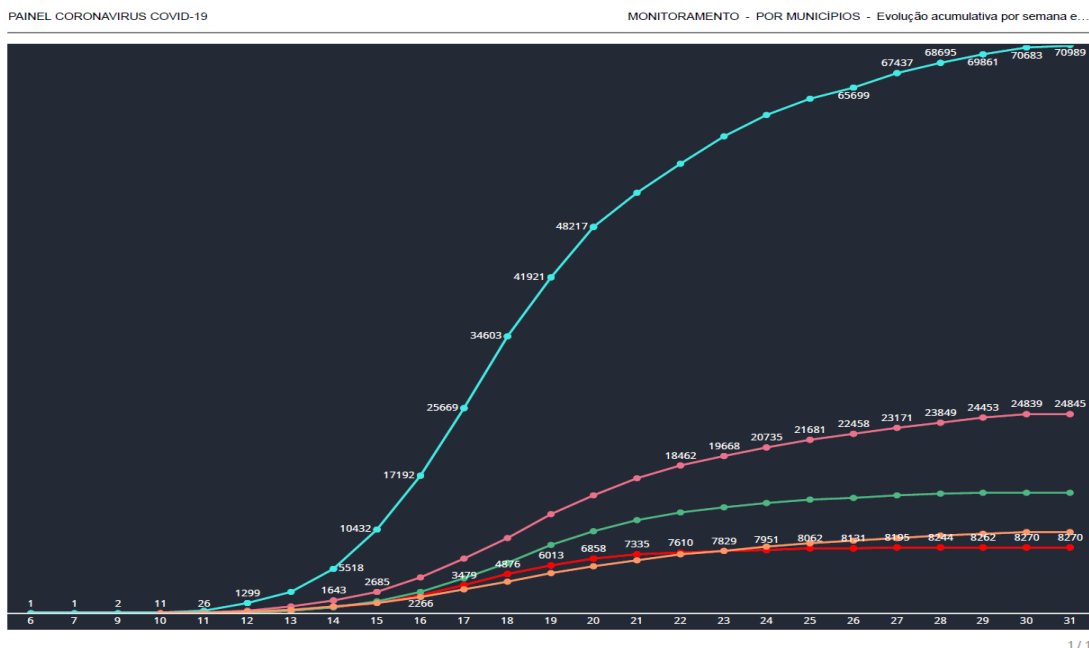
Ademais, segundo as disposições do art. 205 da Constituição Federal, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;

No contexto de Pandemia do COVID-19, não é demais lembrar que a Organização Mundial de Saúde - OMS, em 30 de janeiro de 2020, declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), dado o grau de avanço dos casos de contaminação pelo novo coronavírus.

A Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, com vigência restrita ao período de decretação de estado de emergência de saúde pública de importância internacional pela OMS (artigo 1º), prevê uma série de mecanismos de atuação para as autoridades em vigilância da saúde, tais como isolamentos, quarentenas, requisições de bens, serviços, hipóteses de dispensa de licitação, dentre outros.

De acordo com o art. 3º, §1º de referida Lei, “**as medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública**”, sendo a saúde pública, não a economia, o fator primordial na tomada de decisões acerca do enfrentamento da pandemia de covid-19.

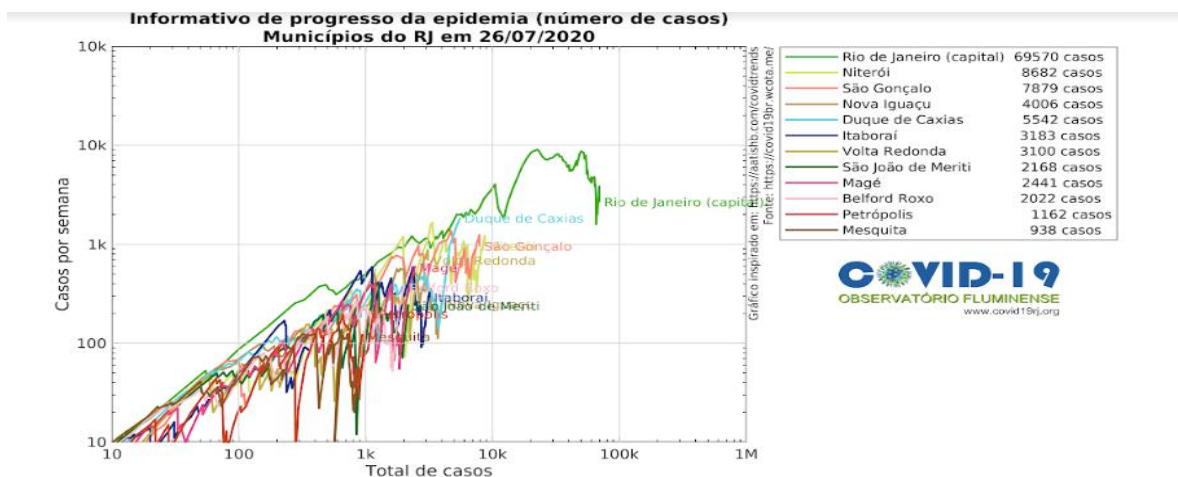
Registre-se que **o Município do Rio de Janeiro apresenta ainda indicadores elevadíssimos que, em 23/07/2020, alcançaram a marca de 68.334 casos confirmados, taxa de letalidade de 11,54%, com o infeliz número de 7.887 óbitos.** Já em 31 de julho, os casos alcançavam 70.989, e os óbitos atingiam 8.270, como se vê do gráfico abaixo³:



Anote-se que, muito embora o Município do Rio de Janeiro tenha apresentado queda dos índices se comparados ao início do processo de retomada, há novamente indícios do aumento de casos, conforme progresso da epidemia trazido pelo observatório fluminense, datado de 26/07/2020. Lado outro, é certo que a progressão da doença ainda se mostra mais grave do que em abril e maio, período que foi mantida a suspensão de diversas atividades:

³ <http://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/covid19.html>

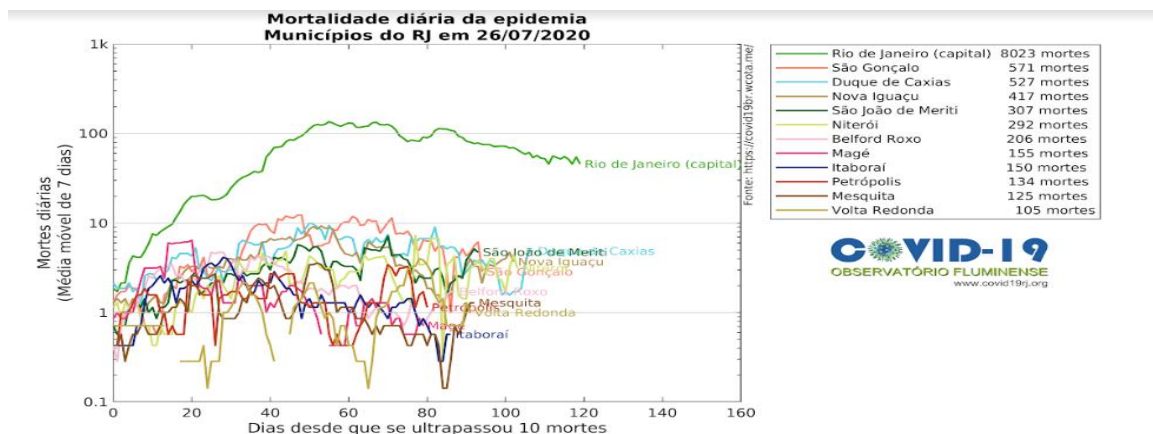
3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital



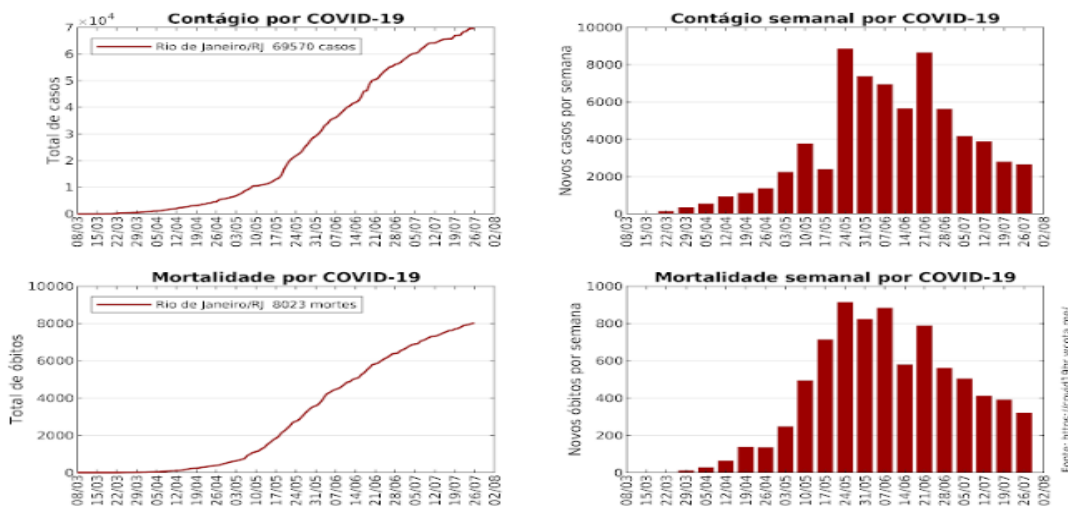
Relembre-se, ainda, que Estado do Rio de Janeiro é o segundo da federação tanto em número de casos quanto em número de mortes acumuladas. O estado também registra a pior letalidade (razão entre óbitos e casos confirmados), embora esse elevado valor de 8,2% se deva, provavelmente e em grande parte, a uma enorme subnotificação por conta da baixa testagem, e que **o Município do Rio de Janeiro** continua sendo o que apresenta **maior mortalidade (em termos de número de mortes por cem mil habitantes) da COVID-19 no Estado do Rio de Janeiro.**

Deve ser considerado também que apesar de se constatar uma pequena desaceleração das mortes na capital, **a mortalidade da COVID-19 na cidade do Rio de Janeiro é maior que 1100 por milhão de habitantes**, enquanto no Estado do Rio de Janeiro tem-se 742 por milhão:

3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital



Rio de Janeiro/RJ em 26/07/2020



Sendo assim, é necessário que as ações administrativas tendentes à flexibilização e retomada das atividades consideradas não essenciais no contexto da pandemia sejam **precedidas de estudo técnico devidamente embasado em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, vigilância sanitária, mobilidade urbana, segurança pública e assistência social**, levando em consideração a análise de dados e peculiaridades

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

econômicas, sociais, geográficas, políticas e culturais do Município do Rio de Janeiro.

No âmbito de matérias com especialidade técnico-científicas, como a educação e a saúde, no que se refere à observância de normativas científicas, não há espaço para o mérito administrativo e a discricionariedade técnica só tem lugar quando há mais de uma opção técnico-científica de solução do problema, o que, considerando a transversalidade da questão, deve ser considerado na construção do planejamento da futura retomada das aulas, com a exposição dos motivos da escolha feita em relação aos estudos técnicos aqui mencionados e outros dos quais queiram se valer o Município do Rio de Janeiro.

De acordo com o mais recente **estudo publicado pela FIOCRUZ, em 20 de julho do corrente⁴, baseado em um panorama que considera como grave a situação no Rio de Janeiro, já que a taxa de contágio aparece em 1,29 quando o ideal é estar abaixo de 0,5 e diante da possibilidade de recrudescimento de casos e óbitos no município, é prematura a abertura das escolas no atual momento da pandemia pelo SARS-CoV2.**

Ressalta referido estudo que ***“cada escola deverá ter políticas orientadas pelas secretarias de educação, em parceria com as secretarias de saúde e com ausculta direta dos especialistas para desenvolver uma política em relação à triagem de sintomas e o que fazer se um aluno ou funcionário da escola ficar doente com os sintomas do COVID-19”***.

⁴https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/documento_sobre_retorno_as_atividades_escolares_no_brasil_em_vigencia_da_pandemia_covid-19.pdf

Aduz também que **“o retorno das atividades escolares deve estar pensado após o controle no número de casos novos e óbitos, quando todas as demais atividades já estiverem funcionando, em momentos próprios para cada estado e município e deve ser planejado, em 03 momentos distintos: o primeiro momento contempla toda a preparação para a abertura; o segundo momento contempla o início das atividades com monitoramento por algumas semanas para ajustes finos, junto com toda a comunidade escolar e o terceiro momento é o acompanhamento, com possibilidades de fechamento de grupos, de turnos ou da escola, a depender do surgimento de algum caso de COVID-19.”**

Tal relatório aponta ainda que deverão ser observados os seguintes critérios para o retorno das atividades escolares:

“1. A transmissão da doença deve estar controlada. O município deve ter disponibilidade de pelo menos 30% de leitos disponíveis. Diminuição constante do número de hospitalizações e internações em UTI de casos confirmados e prováveis pelo menos nas últimas duas semanas. Diminuição do número de mortes entre casos confirmados e prováveis pelo menos nas últimas três semanas. O sistema de saúde deve estar pronto para detectar, testar, isolar e tratar pacientes e rastrear contatos;

2. Medidas preventivas devem ser adotadas nas escolas - apresentar um plano detalhado de medidas sanitárias, higienização e garantia de distanciamento entre as pessoas, de 2 metros, no ambiente escolar e salas de aula. Adotar medidas individuais com uso de máscaras para todos os alunos, trabalhadores e profissionais da educação, não sendo indicado para crianças abaixo de 2 anos e observando o aprendizado para o uso nas crianças entre 2 e 10 anos;

3. Controle dos transportes públicos e escolares para garantir o distanciamento social;

4. Controle do risco de importação de doença, vinda de outros lugares;

5. Comunidades escolares devem ser capacitadas, engajadas e empoderadas para se adaptar às novas regras. Os pais, sempre que possível, através de suas organizações, trabalhadores da educação e professores devem estar participando no planejamento do retorno;

6. Atenção para estudantes especiais;

7. Atenção para o bem-estar psicológico e socioemocional para toda a comunidade. Ao reabrir as escolas, os professores precisam lidar com os riscos à saúde e com o aumento da carga de trabalho para ensinar de maneiras novas e desafiadoras. As autoridades precisam garantir que os professores e toda a equipe recebam apoio psicossocial contínuo para alcançar seu bem-estar socioemocional. Isso será especialmente crítico para os professores encarregados de fornecer o mesmo apoio aos alunos e famílias;

8. Inclusão de professores e suas organizações representativas nas discussões sobre o retorno à escola. As organizações devem estar envolvidas para identificar os principais objetivos da educação, reorganizar os currículos e alinhar a avaliação com base no calendário escolar revisado. Devem ainda ser consultados sobre questões relacionadas à reorganização da sala de aula;

9. Trabalhadores da educação e Professores acima de 60 anos ou com comorbidades devem permanecer no isolamento social;

10. Garantir melhores condições de trabalho para toda a comunidade escolar. O retorno às atividades escolares pode revelar lacunas nos recursos humanos e criar horários e rotinas de trabalho difíceis. Os professores e suas organizações representativas devem ser incluídos no diálogo sobre o desenvolvimento de estratégias de recrutamento rápido, respeitando as qualificações profissionais mínimas e protegendo os direitos e as condições de trabalho dos professores;

11. Ampliar e manter recursos financeiros. Para garantir a continuidade da aprendizagem, as autoridades educacionais precisarão investir em professores e trabalhadores de apoio à educação, não apenas para manter os salários, mas também para fornecer capacitação essencial e apoio psicossocial. É importante que os governos resistam a práticas que possam prejudicar a atividade didática e a qualidade da educação, como aumentar as horas de ensino ou recrutar professores não capacitados.”

A fim de contribuir para a tomada de decisão pelos gestores, trabalhadores e a comunidade das instituições de ensino, a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) lançou também o **“Manual sobre biossegurança para reabertura de escolas no contexto da COVID-19”**⁵.

De acordo com a coordenadora geral de Ensino Técnico da EPSJV, Ingrid D’avilla, que fez parte da equipe que elaborou o documento, *“é muito importante que os protocolos de biossegurança considerem o contexto epidemiológico da Covid-19, ou seja, não existem protocolos dissociados do contexto. Em qualquer plano de retorno ou reabertura das escolas deve se considerar três perguntas sobre a situação epidemiológica local: a Covid-19 está controlada no território?; O sistema de saúde tem condições de responder ao aumento de casos?; O sistema de vigilância em saúde pode identificar a maioria dos casos e os seus contatos?. Todos esses aspectos precisam ser pensados antes de se decidir pela reabertura das escolas. E como são aspectos muito complexos, devemos pensá-los sempre em sinergia com a produção científica das outras unidades da Fiocruz e das universidades públicas”*.

⁵ https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/manual_reabertura.pdf

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

Assim, se de um lado as atividades pedagógicas na modalidade presencial, além de gerarem maior fluxo de circulação de pessoas, podem implicar na rápida propagação do vírus pela comunidade escolar, de outro, o retorno das atividades escolares deve ser cauteloso e bem planejado, considerando não apenas a segurança sanitária dos estudantes, mas também dos familiares, professores e colaboradores.

Ademais, para além das questões sanitárias, o retorno deverá contemplar aspectos pedagógicos, relacionados a avaliações formativas e diagnósticas que permitam identificar as ações pedagógicas necessárias aos estudantes; e medidas de atenção à saúde física e mental de profissionais de educação e estudantes, tendo em vista dificuldades enfrentadas em seu ambiente familiar no período de isolamento social.

Não por outra razão a Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020, dispensou a obrigatoriedade de observância do mínimo de dias letivos previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação para a educação básica, desde que cumprida a carga horária mínima anual (art. 1º), e, por óbvio, **a garantia do padrão de qualidade** (art. 3, XI da Lei 9.394), ambos não flexibilizados pela nova normativa. Assim, novel legislação permitiu a reorganização do calendário escolar para evitar retrocessos no processo de aprendizagem.

No ponto, cabe mencionar também o teor do § 4º do art. 32 da LDB que, ao dispor sobre o Ensino Fundamental ofertado de modo presencial, é expresso ao admitir a possibilidade de utilização do ensino à distância como forma de complementação da aprendizagem ou

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

durante situações emergenciais que assim o exigirem, este último em substituição ao ensino presencial.

Além disso, de acordo com o Boletim Epidemiológico nº 11 do Ministério da Saúde (em anexo), **as atividades escolares devem retornar quando o nível de risco é considerado baixo, ou seja, apenas no mais avançado nível de segurança sanitária:**

Tabela 5: Interpretação do risco e medida sugerida para cada situação.

NÍVEL DE RISCO	MEDIDA	AÇÃO
Risco baixo	Distanciamento Social Seletivo básico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Envolvimento de toda sociedade em medidas de higiene para redução de transmissibilidade (lavagem das mãos, uso de máscaras, limpeza de superfícies); 2. Isolamento domiciliar de sintomáticos e contatos domiciliares (exceto de serviços essenciais assintomáticos); 3. Distanciamento social para pessoas acima de 60 anos, com reavaliação mensal; 4. Distanciamento social para pessoas abaixo de 60 anos com doenças crônicas, com reavaliação mensal;
Risco moderado	Distanciamento Social Seletivo intermediário	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todas as medidas do DSS básico E 2. Suspensão de aulas em escolas e universidades, com reavaliação mensal;
Risco alto	Distanciamento Social Seletivo avançado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todas as medidas do DSS intermediário E 2. Proibição de qualquer evento de aglomeração (shows, cultos, futebol, cinema, teatro, casa noturna etc), com reavaliação mensal; 3. Distanciamento social no ambiente de trabalho - reuniões virtuais, trabalho remoto, extensão do horário para diminuir densidade de equipe no espaço físico, etc, com reavaliação mensal;
Risco muito alto	Distanciamento Social Ampliado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todas as medidas do DSS avançado E 2. Manutenção apenas de serviços essenciais com avaliação semanal
Risco extremo	Bloqueio Total (Lockdown)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apenas serviços extremamente essenciais com limite de acesso e tempo de uso E 2. Quarentena com controle de pontos de entrada e saída da região

Nesse contexto, a decisão do Município do Rio de Janeiro, além de não trazer nenhuma evidência técnico-científica que autorize o retorno às atividades presenciais, se revela sobremaneira lacunosa e claramente ineficiente do ponto de vista da segurança sanitária.

Além disso, não foi apresentado nem tampouco consta obrigatoriedade de apresentação de plano de ação devidamente normatizado, que garanta a transparência e a previsibilidade da

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

retomada gradual das atividades educacionais nas unidades de ensino, embasado em estudos técnicos e científicos comprobatórios da segurança da retomada às atividades presenciais.

Vale lembrar que o Conselho Nacional de Educação emitiu o Parecer CNE/CP nº 5/2020, que fixou entendimento sobre a reorganização e retorno das atividades escolares, que deverão considerar as competências e os objetivos de aprendizagem, o retorno gradual das aulas, a necessidade de avaliação diagnóstica e reforço escolar, com programa de revisão das atividades ofertadas de forma remota, sempre considerados os protocolos sanitários exigíveis.

Tais exigências não constam do “PROTOCOLO DE PREVENÇÃO À COVID-19 PARA O RETORNO DAS ATIVIDADES ESCOLARES: ENSINO FUNDAMENTAL I E II E ENSINO MÉDIO” elaborado (em anexo).

Assim, era fundamental que a Administração Pública Municipal exigisse dos estabelecimentos de ensino a apresentação de planejamento setorial das ações administrativas necessárias e destinadas à reabertura das atividades pedagógicas das instituições privadas de ensino, consistente na construção de plano de ação devidamente normatizado de forma a garantir transparência e previsibilidade para a retomada gradual das atividades educacionais, lastreada nos estudos técnicos baseados em evidências científicas e análise de dados sanitários, comprobatórios da possibilidade de retomada às aulas presenciais em segurança do corpo docente, da equipe administrativa, dos alunos e seus responsáveis.

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

O silêncio da Administração Pública Municipal em relação ao pedido de informações formulado no Of. DPGERJ/COSAU/ N° 1137/2020 revela, a toda evidência, que inexistente nota técnica que embasa a decisão materializada no Decreto Rio 47.683/2020, assim como sua incapacidade de fiscalizar adequadamente esses estabelecimentos educacionais, de modo que a retomada não impacte negativamente na vida das crianças estudantes.

Veja-se que, de acordo com o art. 7º, I, da Lei 9.394/96, as escolas privadas estão sujeitas ao “*cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino*”, em especial do Parecer CNE/CP n° 5/2020, razão pela qual a edilidade não pode furtar-se de exigir das escolas particulares a apresentação do planejamento da retomada das atividades, bem como garantir que seja rigorosamente cumprido.

Importante salientar que o plano de ação deve contemplar a reestruturação do calendário escolar do ano letivo de 2020, considerando não apenas as atividades presenciais, mas também as atividades remotas, por qualquer meio, que se mantiverem necessárias durante o processo de retomada, como medida de reforço e revisão das atividades, bem como o conteúdo programático prioritário, as fases de retorno às atividades presenciais dos setores de administração, docência, corpo discente e comunidade escolar. Além disso, ~~deve apresentar critérios mínimos de sanitização e higiene no ambiente escolar, adequação dos espaços físicos para o distanciamento controlado de alunos e professores~~, avaliação diagnóstica, metodologia pedagógica adequada ao contexto, assim como as soluções em caso de ocorrência de surto, com as indicações de gradação da suspensão das atividades conforme número de casos, o fluxo de notificação imediata de

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

casos suspeitos e confirmados nas unidades de ensino e as formas de fiscalização e acompanhamento das ações de prevenção e enfrentamento da pandemia em ambiente escolar.

No que se refere às medidas sanitárias, vale dizer que o Município é absolutamente silente quanto ao processo de **desinfecção geral** previsto na Lei Estadual nº 8.916/2020, que, conforme seus arts. 1º, 2º e 6º, deverá ser prévio ao retorno às unidades, que, por sua vez, apenas ocorrerá após autorização decretada pelo Poder Público Estadual. Vejamos:

*“Art. 1º As **escolas**, universidades, bibliotecas, cinemas, teatros públicos e privados, restaurantes, bares, trailers, quiosques, motéis, hotéis, pousadas, albergues, hostel e afins, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, deverão, obrigatoriamente, adotar procedimento de **desinfecção geral de suas dependências, antes do retorno às atividades.***

(...)

*Art. 2º Os usuários dos locais mencionados só poderão retornar às dependências após concluído e aprovado o processo de **desinfecção aqui mencionado.***

(...)

Art. 6º O retorno às atividades dar-se-á, nos estabelecimentos aqui mencionados, após autorização decretada pelo Poder Público Estadual.”

É manifestamente ilegal, portanto, a decisão do Município de autorizar o retorno facultativo das aulas presenciais nas escolas particulares, mesmo diante do Decreto Estadual nº 47.176, de 22 de julho de 2020, que determina, no art. 5º, IV, a **suspensão até 05 de agosto de 2020, para todo o Estado**, de diversas atividades, dentre elas **“as aulas presenciais, sem prejuízo da manutenção do calendário recomendado pelo Ministério da Educação, nas unidades da rede pública e privada de ensino, inclusive nas**

***unidades de ensino superior, conforme regulamentação por ato
infralegal expedido pelo Secretário de Estado de Educação”.***

Isto porque, em se tratando de medidas de promoção e prevenção à saúde pública, deve-se levar em conta o conceito estrutural e básico da interdependência dos processos de controle sanitário, segundo o qual a transmissibilidade de doenças ultrapassa a linha geográfica e político administrativa do território, sendo necessário, em uma situação de emergência nacional em saúde pública, que todos os entes federativos estejam alinhados quanto às recomendações sanitárias apoiadas nas evidências científicas e epidemiológicas sobre o tema.

Nessa toada, em relação à competência administrativa para definição e regulação de atividades essenciais, insta salientar que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes federativos é o da **predominância do interesse**: caberá à União tratar das matérias de predominante interesse geral/nacional; aos Estados caberá tratar das matérias de predominante interesse regional; e aos municípios caberá disciplinar as questões de interesse predominantemente local.

Em tese, poder-se-ia considerar que há hierarquia entre esses interesses, devendo predominar os mais amplos (da União) sobre os mais restritos (dos Estados/Municípios), como já preconizou o ministro Gilmar Mendes.⁶

Com a insurgência, porém, da Covid-19 (e seus regimes excepcionais), o tema foi judicializado e, inicialmente, decisões

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira... (et. al.). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 774.

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

monocráticas de ministros do STF confirmavam o interesse nacional sobre essa questão.

A título de exemplo, a predominância do interesse nacional na questão da pandemia foi ressaltada nas decisões monocráticas proferidas pelo ministro Marco Aurélio Mello nas medidas cautelares das **ADIs n.ºs. 6143 e 6343**. Nessas decisões, o ministro ressaltou que durante a pandemia o interesse público prevalente é o relativo à saúde pública nacional. Confira-se:

"Em época de crise, há mesmo de atentar-se para o arcabouço normativo constitucional, mas tudo recomenda temperança, ponderação de valores, e, no caso concreto, prevalece o relativo à saúde pública nacional".⁷

"Vê-se que a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil, muito embora no território brasileiro ainda seja, segundo alguns técnicos, embrionária. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos".⁸

O tema também foi objeto de análise do STF por ocasião da **Suspensão de Segurança 5.370**, proposta pelo Município de Santa Cruz do Sul, com o objetivo de sustar os efeitos de decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, nos autos do Agravo de Instrumento n.º 5012026-37.2020.8.21.7000, que permitiu a abertura de loja de produtos naturais, sem restrição de funcionamento por *delivery* ou *drive-thru*.

No caso em questão, o Município defendeu, em suma: (i) que os entes municipais têm competência "*para legislar sobre*

7 STF. ADIn n.º. 6343-MC, rel. Min. Marco Aurélio Mello, decisão monocrática de 25.3.2020.

8 STF. ADIn n.º. 6341-MC, rel. Min. Marco Aurélio Mello, decisão monocrática de 24.3.2020.

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

atividades comerciais, por se tratar de assunto de interesse local”, com fundamento no art. 30, I, da CF/88 e na Súmula Vinculante nº 38; (ii) que a decisão do TJRS “torna letra morta as normas que preveem a legitimidade concorrente dos Municípios com a União e os Estados para disciplinar questões atinentes à saúde pública (artigo 23, inciso II, da Carta Magna), no que se inclui impor restrições ao exercício do livre comércio local”.

Consigne-se que no voto do Ministro Dias Toffoli, a decisão na ADI 6.341 foi citada como embasamento, tendo sido reafirmada a impossibilidade acerca da edição de Decretos Regulamentares que confrontem Decreto Estadual. Nesse sentido:

*“Conforme tenho ressaltado, na análise de pedidos referentes aos efeitos da pandemia de COVID-19, entre nós e, especialmente, na tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos disso decorrentes, **a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitada a competência constitucional de cada ente da Federação para atuar, dentro de sua área territorial e com vistas a resguardar sua necessária autonomia para assim proceder.***

Com o julgamento concluído no dia 17/4/20, do referendo da medida cautelar na ADI nº 6.341, esse entendimento foi explicitado pelo Plenário desta Suprema Corte, ao deixar assentado que o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, mas restou reconhecida e preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição Federal.

*Dentro dessa conformidade agiu o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, ao editar o aludido decreto. Assim, muito embora não se discuta, no caso, o poder que detém o Chefe do Poder Executivo Municipal para editar decretos regulamentares, no âmbito territorial de sua competência, no caso concreto ora em análise, **não poderia ele impor tal***

restrição à abertura de loja de produto natural, em clara afronta a igual disposição constante de Decreto Estadual.⁹

A esse propósito, a conclusão é notória: houve mudança na jurisprudência do STF sobre conflitos de normas editadas por diferentes entes da federação. A título de exemplo, no pedido liminar da ADPF n° 672¹⁰, o Ministro Alexandre de Moraes **reconheceu a competência concorrente dos Estados e suplementar dos municípios para legislar sobre proteção à saúde em tempos de pandemia**. Mas, indo além, a decisão reconheceu a possibilidade de Estados e Municípios adotarem medidas restritivas de direitos durante a pandemia — incluindo a suspensão de atividades e circulação de pessoas — *"independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário"*.

Após essa decisão sobrevieram outras do STF no mesmo sentido, reconhecendo a possibilidade de prevalência de normas estaduais/municipais sobre as federais no combate à pandemia. No referendo da medida cautelar da ADI n° 6143, por exemplo, o plenário do STF decidiu por maioria que **os Estados e Municípios possuem competência para definir quais são as atividades essenciais cujo funcionamento deve ser resguardado durante a pandemia dentro de seu próprio território, a despeito do que dispuser a União a esse respeito**.

Outra decisão paradigmática do STF em tempos de pandemia se deu no referendo da medida cautelar da ADI n° 6343. Na ocasião, o plenário do STF decidiu, por maioria, pela desnecessidade de autorização de órgãos federais para que Estados e Municípios possam

9 STF. SS n°. 5.370-RS, Min. Dias Toffoli, j. 22.4.2020

10 STF. ADPF n° 672-DF, Min. Alexandre de Moraes, j. 8.4.2020

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

restringir a locomoção interestadual e intermunicipal por rodovias, portos e aeroportos durante a pandemia. Nesse julgamento prevaleceu o voto do Ministro Dias Toffoli no sentido de que tais restrições podem ser impostas mediante recomendação técnica fundamentada de órgãos de saúde locais equivalentes aos órgãos federais e devem resguardar o transporte de produtos e serviços essenciais definidos pela respectiva entidade federativa. Nesse sentido:

"Proponho, no entanto, para evitar eventuais excessos dos entes federados, que seja explicitado o seguinte, dado que os dispositivos acomodam a locomoção de bens e serviços: 1) A necessidade de observância de recomendações técnicas e científicas para a adoção das medidas de restrição; e 2) O resguardo da locomoção dos produtos e serviços essenciais definidos pelos entes federados no exercício das correspondentes competências constitucionais, impedindo quaisquer embaraços ao trânsito necessário à continuidade desses serviços e atividades.

(...)

Como bem salientou o ministro Alexandre de Moraes, 'estados e municípios devem, assim como a União — e deveria seguir mais —, seguir as recomendações técnicas internacionais da OMS, dos infectologistas, dos especialistas (...)'. De fato, é importante deixar claro que, no enfrentamento da emergência de saúde, há critérios mínimos, baseados em evidências científicas, para se imporem medidas restritivas, especialmente as mais graves, como a restrição de locomoção, prevista no inciso VI do artigo 3º da Lei n.º 13.979/20. A competência dos estados e municípios, assim como da União, não lhes conferem carta branca para limitar a circulação de pessoas e mercadorias com base, unicamente, na conveniência e na oportunidade do ato.

(...)

Ademais, é necessário resguardar a locomoção dos produtos e serviços essenciais definidos pelos entes federados no âmbito do exercício das correspondentes competências constitucionais".¹¹

11 STF. ADIN n.º. 6343 – MC, rel. Min. Marco Aurélio, voto-vista Min. Dias Toffoli, j. 6.5.2020.

Essa ressalva feita no voto do Ministro Dias Toffoli é crucial para a aferição da validade de normas restritivas de atividades em tempos de pandemia. Se a questão da inconstitucionalidade formal ficou relegada (extrapolação da competência concorrente ao contrariar normas federais sobre o mesmo tema), o STF reafirmou que as restrições de direitos impostas por Estados e Municípios no combate à pandemia **devem ter embasamento técnico-científico e respeitar a razoabilidade.**

A lógica da competência se relaciona com a necessidade de medidas como essas se adequarem à realidade específica de cada região. Medidas mais ou menos restritivas podem ser mais ou menos necessárias, dependendo da extensão da contaminação em cada ente da federação, bem como da capacidade do sistema de saúde local tratar adequadamente os doentes. Mais especificamente, decisões sobre o funcionamento de escolas, do transporte público, do comércio e sobre a essencialidade de uma determinada atividade dependem do contexto social, econômico, demográfico e urbano dos estados e municípios. Prevaleceria, assim, em princípio, desde que dentro de sua competência, a norma mais específica.

Na opinião do professor Thomaz Pereira¹², da FGV, essa prevalência se justifica juridicamente pela competência concorrente, mas também por um componente pragmático: proibições tendem a prevalecer sobre autorizações enquanto não forem suspensas pelo judiciário. O autor, no entanto, destaca duas considerações adicionais a respeito do tema. Em primeiro lugar, no julgamento da ADI 6.341, diversos Ministros salientaram a importância de coordenação entre os

¹² Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-16/observatorio-constitucional-controle-judicial-competencia-concorrente-pandemia#author>, consultado em 23 de julho de 2020.

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

entes federados, criticando especificamente o desempenho do Presidente da República quanto a essa função, o que abre amplo espaço para que Governadores argumentem que medidas descoordenadas menos restritivas dos municípios ameaçam o combate à epidemia no Estado. Em segundo lugar, pragmaticamente, uma crise como a atual justifica o apelo judicial ao princípio da precaução: desde que minimamente razoáveis, **decisões estaduais mais restritivas deveriam prevalecer sobre normas locais, independentemente da competência concorrente dos municípios.**

No mesmo sentido entendeu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), determinando, por unanimidade de votos, no dia 22 de julho de 2020, que **os municípios não podem editar normas que contrariem a normatização estadual, diante da necessidade de um tratamento regionalizado com enfoque preventivo da doença. Nesse sentido:**

“Há inúmeras decisões proferidas em primeira e segunda instância em sentidos divergentes acerca da aplicabilidade das normas estaduais. (...) Percebe-se que existe um ‘conflito constitucional’ de relevo, pois alguns dos julgados destacados pelo Ministério Público sobrepõem a aplicação de um decreto municipal sobre a deliberação estadual, tornando esta uma normatização destituída de eficácia jurídica”¹³

Ou seja, muito embora os Municípios disponham de competência concorrente para decretar medidas de isolamento social em seu território, esses não podem contrariar as disposições do Governo Estadual, mas apenas suplementá-las, adotando-se, em

13 TJMG. ADI n°. 4592463-95.2020.8.13.0000. Rel. Des. Márcia Milanez, j. 22.7.2020.

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

relação aos atos executivos, o mesmo princípio constitucional estabelecido para os atos legislativos (artigo 24, inciso XII da Constituição Federal de 1988).

Se assim não fosse, ou seja, se todos os Municípios pudessem adotar ou não o isolamento imposto em nível estadual, de forma integral ou parcial, o poder do Governo do Estado restaria esvaziado, já que a área do seu território é composta pelo conjunto de Municípios.

Nesse cenário, temos o **Decreto Estadual nº 47.176, de 21 de julho de 2020**, do Estado do Rio de Janeiro, dispondo sobre as medidas de enfrentamento da propagação do novo coronavírus (Covid-19), em decorrência da situação de emergência em saúde, que determinou a **suspensão, até 05 de agosto de 2020, para todo o Estado**, de diversas atividades, dentre elas ***“as aulas presenciais, sem prejuízo da manutenção do calendário recomendado pelo Ministério da Educação, nas unidades da rede pública e privada de ensino, inclusive nas unidades de ensino superior, conforme regulamentação por ato infralegal expedido pelo Secretário de Estado de Educação”*** (Art.5, IV).

Assim, percebe-se que **o interesse em manter as escolas fechadas não é meramente local, de modo que a competência do Município do Rio de Janeiro está limitada pelos termos do supracitado Decreto.**

Em suma, **compete ao Município estabelecer, caso assim considere necessárias, medidas mais rígidas do que as já impostas pelo Estado, não lhe sendo viabilizado flexibilizar as medidas de**

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

combate à pandemia, salvo expressa manifestação do gestor estadual neste sentido, o que não é o caso, afinal ele é expressamente contrário à abertura de escolas, conforme resposta ao Of. DPGERJ/COSAU/ N° 1138/2020, em anexo.

Por outro lado, mas ainda sobre o aspecto da competência administrativa para definição e regulação de atividades essenciais, a decisão da Prefeitura no sentido de autorizar o retorno das aulas presenciais, mesmo que de forma facultativa, nas escolas particulares da capital do Rio de Janeiro, já no início de agosto de 2020, começando de forma gradual pelos 4º, 5º, 8º e 9º ano, é manifestamente ilegal, tendo em conta que **a responsabilidade pelo retorno presencial do ensino fundamental e médio na rede privada de ensino é do Estado do Rio de Janeiro.**

Nos termos do art. 211 c/c art. 24, IX, §1º, da Constituição Federal, **a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar seus respectivos sistemas de ensino com base em regime de colaboração** no âmbito do qual compete à União legislar sobre normas gerais e exercer função redistributiva e supletiva, visando à garantia de equalização de oportunidades educacionais e do padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, realizada, sobretudo, por meio dos serviços suplementares indicados no art. 208, inciso VII, da Constituição Federal.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) também preconiza, em seu art. 8º, que “A *União*, os

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.”

Convém ressaltar que, de acordo com os arts. 16, 17 e 18 de referida Lei, os sistemas de ensino são assim organizados:

“Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

I - as instituições de ensino mantidas pela União;

II - as instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos federais de educação.

*Art. 17. Os **sistemas de ensino dos Estados** e do Distrito Federal compreendem:*

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

*III - **as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;***

IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

*Art. 18. Os **sistemas municipais de ensino** compreendem:*

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

*II - **as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;***

III - os órgãos municipais de educação.

Assim, é totalmente incabível a decisão do Município quanto à autorização de reabertura de escolas particulares, a partir de início de agosto do corrente, com o retorno gradual do 4º, 5º, 8º e 9º anos, uma vez que as escolas privadas de ensino fundamental e médio integram o sistema estadual de ensino, cabendo a esse ente da federação regulamentar seu funcionamento.

Nesse sentido, vale colacionar o seguinte julgado:

*"Representação de inconstitucionalidade. **Lei Municipal nº 5365/2017**, que "torna obrigatória a inclusão de matérias de OSPB (Organização Social e Política Brasileira) e EMC (Educação Moral e Cívica), como conteúdo programático nas disciplinas de história e/ou geografia e artes do ensino fundamental, nas escolas do Município de Volta Redonda". **Competência concorrente da União e do Estado para legislar sobre o tema** (artigo 74, IX da Carta Estadual). Orientação do ensino público e privado a cargo do Conselho Estadual de Educação (artigo 319, caput da Carta Estadual). **Vício formal subjetivo configurado, pois não compete ao município definir o conteúdo programático de disciplinas do ensino fundamental.** Precedente deste Órgão Especial. Procedência do pedido."*
(REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0048247-17.2017.8.19.0000, RELATOR: DES. GABRIEL ZEFIRO, j. 14.5.2018)

Não obstante o Município detenha a competência para regular a **educação infantil** e ainda que o retorno presencial dessa etapa de ensino não tenha sido ventilada, vale salientar que **também se revela inadequada a retomada dessas atividades enquanto não se atingir o maior nível de segurança para os alunos, profissionais de educação e familiares.**

Isso porque, ser criança com menos de 5 (cinco) anos de idade – sobretudo menor de 2 (dois) anos – é caracterizado como condição de risco a ser considerada para possíveis complicações da síndrome gripal e, por conseguinte, da COVID-19, conforme Ministério da Saúde¹⁴

¹⁴ https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manejo_clinico_covid-19_atencao_especializada.pdf

Ademais, o cuidado no atendimento, o contato social e a intervenção educativa são inerentes à educação infantil e essa particularidade deve ser levada em consideração no atual contexto epidemiológico. Afinal de contas, o maior problema envolvendo as crianças pequenas é a dificuldade de se garantir que sejam seguidos protocolos e distanciamento. Isso sem falar que, conforme nota técnica da ANVISA, em anexo, a utilização de mascarás não é indicada para menores de 02 anos de idade.

Cabe ainda pontuar a grave **desigualdade de acesso** promovida pelo Município ao autorizar o **retorno das aulas presenciais tão somente nas unidades de ensino particulares, sem estabelecer o retorno na rede pública de ensino**, muito embora ambas componham o mesmo sistema.

De acordo com o art. 206 da Constituição Federal, são princípios que devem orientar a ação administrativa dos entes federados no sentido da concretização do direito à educação, dentre outros, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (inciso I) e a garantia do padrão de qualidade (inciso VII).

Além disso, conforme determina o art. 3º, inciso I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o ensino será ministrado, dentre outros, pelo princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

Logo, resta indubitável que a abertura diferenciada entre o setor público e privado acentua a desigualdade de acesso ao ensino e, sem as melhores condições epidemiológicas, coloca em risco grande

parcela de alunos e professores, isso sem falar nos familiares próximos a essas pessoas.

Em suma, o Decreto Municipal 47.683/2020 estabelece marcos diversos para retomada da mesma atividade e, portanto, com os mesmos riscos epidemiológicos, elegendo como fator de diferenciação o fato de os estabelecimentos pertencerem à rede pública ou privada, o que pode gerar discriminação odiosa, acentuando as desigualdades em vez de reduzi-las, como quer a Constituição Federal.

Assim, por qualquer ângulo que se analise, a decisão do Município configura erro grosseiro, com base nos vastos argumentos aqui expostos e nos termos do decidido pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião da apreciação de medida cautelar no âmbito das ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431 MC, sendo imperiosa a suspensão de seus efeitos até a apresentação de estudo técnico baseado em evidências técnico-científicas, inclusive sanitárias e pedagógicas, e dados socioeconômicos, geográficos, políticos e culturais em que se fundamenta a possibilidade de reabertura das creches e escolas municipais e privadas e retorno das aulas presenciais.

- III -

DA TUTELA DE URGÊNCIA

Para a concessão da tutela de urgência de natureza antecipada, prevista nos arts. 300 e ss. do CPC, é necessário que estejam presentes os requisitos autorizativos – *periculum in mora* e *fumus boni iuris*.

O *fumus boni juris* consiste na verossimilhança do pedido, vale dizer, na probabilidade de existência do direito invocado e que justifica a sua proteção imediata, ainda que em juízo vestibular, o que inquestionavelmente se depreende a partir do amplo detalhamento fático e da vasta fundamentação jurídica até aqui expostos, amparados nas orientações técnico-científicas de especialistas em saúde pública.

Já o *periculum in mora* reside no risco de dano irreversível à vida e saúde da coletividade já que, de acordo com estudo da FIOCRUZ, são previstas 3 mil novas mortes pela Covid-19 no Rio de Janeiro, com um possível retorno das aulas em geral, em agosto. A pesquisa leva em consideração o contato entre estudantes de 3 a 17 anos e adultos com comorbidades e idosos. Segundo a Fundação, cerca de 60 mil pessoas desse grupo devem precisar de cuidados intensivos.

Desta forma, presentes os requisitos autorizativos, requererem os autores, *inaudita altera parte* e com fulcro no art. 12 da Lei nº 7.347/85 e arts. 297 e 300 do CPC, a antecipação dos efeitos da tutela pretendida nos termos abaixo postulados.

- IV -

DOS PEDIDOS

Ante o exposto, postulam o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro:

1) A antecipação dos efeitos da tutela, com fulcro no art. 12 da Lei nº 7.347/85 e arts. 297 e 300 do CPC, para **suspender os efeitos do Decreto Rio nº 47.683, de 22 de julho de 2020, Anexo II, na parte em que autoriza a reabertura das escolas privadas, de forma voluntária, para o 4º, 5º, 8º e 9º anos na Fase 5 (a partir de 1º de**

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

agosto de 2020), bem como para determinar ao réu, sob pena de multa diária, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser imposta pessoalmente ao Prefeito do Rio de Janeiro e convertida ao Fundo previsto no artigo 13 da Lei 7.347/85, sem prejuízo das demais sanções cíveis e criminais aplicáveis à espécie, que **se abstenha de expedir qualquer ato administrativo no sentido de promover o retorno às atividades educacionais presenciais nas creches e escolas da rede privada de ensino, ainda que facultativamente, em qualquer etapa, até que:**

1.1) seja expedida a devida autorização, baseada em evidências técnico-científicas, por autoridade médica e/ou sanitária, no sentido de que é possível a retomada das referidas atividades presenciais;

1.2) sejam apresentados os planos de ação para retomada das atividades escolares presenciais na rede privada, contemplando, minimamente, a reestruturação do calendário escolar do ano letivo de 2020, visando ao cumprimento dos arts. 24 e 31 da LDB e dos requisitos legais mínimos para a garantia da oferta de educação de qualidade, de modo compatível com a capacidade de aprendizagem diária dos alunos para cada etapa de ensino e faixa etária, com indicação de:

- (i) **estudo sanitário baseado em evidências técnico-científicas** e dados socioeconômicos, geográficos, políticos e culturais em que se fundamenta a possibilidade de reabertura das creches e escolas privadas e retorno das aulas presenciais, a partir da análise de risco realizada com base nos dados

constantes nos boletins epidemiológicos do Ministério da Saúde, Secretaria Municipal de Saúde e orientações internacionais;

- (ii) **medidas sanitárias de prevenção e controle a serem adotadas nas creches e escolas privadas** com o objetivo de controlar o risco de contágio dos alunos e profissionais da educação pelo covid-19 nesses espaços, tais como o uso de máscaras, sabão, álcool a 70% e luvas, em atendimento aos protocolos nacionais e internacionais;
- (iii) **número de dias letivos previstos para a composição do calendário letivo de 2020**, ainda que de forma provisória, com a indicação dos períodos de recesso suficientes e necessários para descanso, respeitada a autonomia do sistema de ensino;
- (iv) **indicação dos conteúdos programáticos a serem priorizados, se for o caso de flexibilização**, com definição das metodologias pedagógicas a serem adotadas, para garantia do atendimento aos objetivos de aprendizagem, nos termos da base nacional comum curricular;
- (v) **forma de avaliação diagnóstica dos níveis de conhecimento e desenvolvimento dos alunos** com a finalidade de retomada da aprendizagem, com a

reposição dos conteúdos não assimilados e habilidades perdidas;

- (vi) **adoção de atividades de ensino remoto complementares às atividades presenciais** para garantia da aprendizagem;
- (vii) **medidas de reforço pedagógico**, indicando a possibilidade de atividades aos sábados ou a utilização de contraturno;
- (viii) **medidas de busca ativa dos alunos que não retornarem às aulas**, formas de contato com as famílias e ações articuladas entre órgãos municipais para evitar o abandono e a evasão escolar;
- (ix) **medidas de ações articuladas** dos órgãos da área de educação com os órgãos da área da saúde e da assistência social em cada território de forma a atender os alunos contagiados e suas famílias, bem como prevenir situações de abandono e evasão, notadamente no caso de famílias mais vulneráveis;
- (x) outros critérios relevantes assim compreendidos pelos gestores educacionais.

1.3) seja normatizado o plano final de retomada das aulas presenciais nas creches e escolas privadas, com a finalidade de conferir transparência, previsibilidade e segurança jurídica,

**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

indicando cada fase a ser cumprida ou ação administrativa a ser adotada, com fixação das datas previstas para sua implementação, ainda que em caráter preliminar e provisório, além de termo inicial e final do calendário escolar previsto, as soluções em caso de ocorrência de surto, com as indicações de gradação da suspensão das atividades conforme número de casos, o fluxo de notificação imediata de casos suspeitos e confirmados nas unidades de ensino e as formas de fiscalização e acompanhamento das ações de prevenção e enfrentamento da pandemia em ambiente escolar, devendo ser previstas reavaliações periódicas a fim de possibilitar ajustes a partir da realidade vivida.

2) Em caso de acolhimento do pleito liminar:

2.1) a intimação do Sindicato das Escolas Particulares do Rio de Janeiro (Rua da Assembleia, 77, Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP: 20011-001) para que tome ciência da presente demanda e transmita às creches e escolas particulares as devidas orientações no sentido de que se abstenham de promover medidas que impliquem no retorno das atividades escolares presenciais;

3) Em qualquer caso:

3.1) A intimação do Estado do Rio de Janeiro, para ciência da presente demanda;

3.2) A intimação do Conselho Estadual de Educação, na pessoa de sua Presidente Interina, Conselheira Maria Celi Vasconcelos (presidenciacee@educacao.rj.gov.br>, para querendo, apresentar notas técnicas, estudos, e deliberação a respeito do retorno às aulas.



**3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva
de Proteção à Educação da Capital**

3) Seja a presente recebida e determinada a citação do réu no endereço supracitado, nos termos e para os fins do art. 238 do CPC, destacando ser desfavorável à realização de audiência a que faz menção o art. 334 do CPC;

4) A procedência do pedido para confirmar a tutela antecipada postulada no item 1.

5) A condenação do réu ao pagamento dos ônus da sucumbência, a serem revertidos ao Fundo Especial do Ministério Público, regulamentado pela Lei Estadual n.º 2819/97 e pela Resolução GPGJ n.º 801/98, e ao Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública, (CEJUR), salientando-se que o CNPJ/MF da Instituição é 31443526/0001-70 e o crédito deve ser feito no BANCO BRADESCO S/A (BANCO Nº 237) – AGÊNCIA Nº 6898-5 E CONTA Nº 214-3.

Os Autores provarão o alegado pelas provas documentais que já instruem a inicial e, se necessário, também pelas provas testemunhal, pericial, documental superveniente, depoimento pessoal e inspeção judicial.

Para os fins do art. 291 do CPC, atribui-se à causa o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Rio de Janeiro, 31 de julho de 2020

ROGÉRIO PACHECO ALVES

Promotor de Justiça

RODRIGO AZAMBUJA MARTINS

Defensor Público

BEATRIZ C. DE ARAÚJO CUNHA

Defensora Pública