

Ref.: MPRJ n. 2021.00108279.

RECOMENDAÇÃO n.º 01/2021

Ementa: EDUCAÇÃO. Recomendação ao Chefe do Poder Executivo municipal de Teresópolis para que se abstenha de exigir alvará de funcionamento das escolas sem previsão legal, considerando ser o serviço de educação atividade essencial no Estado do Rio de Janeiro.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, apresentado pelos Promotores de Justiça subscreventes, com base no artigo 129, II e III, da Constituição da República, e no artigo 27, parágrafo único, IV, da Lei n.º 8.625/93, apresenta **RECOMENDAÇÃO**, nos termos seguintes;

CONSIDERANDO a competência constitucional do Ministério Público para defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos como e da educação, assim como o encargo de zelar pelo efetivo respeito aos serviços de relevância pública e aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

CONSIDERANDO que, entre os instrumentos de intervenção do Ministério Público para o desempenho de suas relevantes atribuições constitucionais, inclui-se o exercício do poder-dever de expedir recomendações dirigidas aos poderes estaduais ou municipais, e demais órgãos da administração pública estadual ou municipal, direta ou indireta, aos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal, e a qualquer entidade que exerça outra função delegada do Estado ou do município ou executem serviço de relevância pública, nos termos do artigo 27, parágrafo único, IV da Lei Federal 8.625/93;

CONSIDERANDO que direito à educação é fundamental, conforme redação do artigo 6º, sendo certo que o disposto no artigo 205 da Constituição Federal, determina que a

educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será 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, sendo atividade essencial segundo o art. 6º do decreto estadual n.º 47.454 de 21 de janeiro de 2021;

CONSIDERANDO o disposto no §4º do artigo 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que orienta para que o ensino fundamental seja desenvolvido prioritariamente **na forma de oferta presencial**, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais que assim o exigirem, este último em substituição ao ensino presencial, tendo sido a excepcionalidade do ensino remoto na educação básica destacada pelo Conselho Nacional de Educação nos Pareceres CNE 05 e 09, de 2020;

CONSIDERANDO a determinação da Lei Estadual n.º 8.991/2020 para que o retorno de alunos às atividades presenciais **ocorra de modo voluntário**, devendo contar com o consentimento do seu responsável ou do próprio aluno, quando maior de idade e capaz, sendo certo que o decreto estadual nº 47.454/2021 reconheceu a educação como serviço essencial para fins de manutenção de suas atividades e outras a ela vinculadas, durante a pandemia de COVID-19;

CONSIDERANDO que a **Resolução Conjunta SEEDUC/SES n.º 1536, de 25 de janeiro de 2021**, regulamentando o mencionado Decreto n.º 47.454/21, estabeleceu, em seu art. 6º, a vedação das atividades presenciais nas unidades de ensino públicas e privadas vinculadas ao sistema estadual de ensino apenas nas áreas assinaladas com as Bandeiras Vermelha e Roxa, conforme a classificação de risco da Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro, regra esta facultativa para os municípios, sendo certo que município de Teresópolis estava em situação de baixo risco (bandeira amarela) nas duas últimas atualizações do Mapa de Risco divulgados pela Secretaria de Estado de Saúde

CONSIDERANDO que a severa restrição de acesso à educação básica e fundamental, na modalidade presencial, perdura há quase 12 meses, o que contribuiu para o aumento expressivo de distúrbios comportamentais e das doenças de fundo psiquiátrico entre crianças e adolescentes;

CONSIDERANDO o alerta da Organização das Nações Unidas (ONU), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS), sugerindo que o retorno dos alunos às escolas e instituições de ensino, com o máximo de segurança, precisa ser prioridade;

CONSIDERANDO que o Decreto Municipal n.º 5.458/2021, publicado em 29/01/2021, dispõe sobre novas medidas de enfrentamento de emergência de saúde pública, no qual houve a exclusão do serviço de ensino do rol de atividades suspensas administrativamente;

CONSIDERANDO que o artigo 7º do referido decreto municipal condiciona o funcionamento das escolas e a retomada da prestação dos serviços, na modalidade presencial, à emissão do “*alvará combate COVID – educação*”, cujos requisitos cumulativos são: (i) apresentação, pelas unidades de ensino, de plano individual de retorno às aulas; (ii) cumprimento das normas sanitárias do plano municipal; e (iii) formalização de processo para solicitação de vistoria de epidemiologia municipal, a quem competirá a elaboração de laudo que definirá ou não a concessão de autorização administrativa para funcionamento do serviço de ensino;

CONSIDERANDO que, a despeito da prioridade constitucional, as demais atividades sociais e econômicas do município de Teresópolis foram objeto de flexibilização, mantendo-se, todavia, virtualmente a suspensão das atividades escolares presenciais pelo Decreto 5.462/2021, uma vez que foi imposto **apenas às escolas** uma vistoria e elaboração de laudo prévio pela VISA, sem que tenham sido apresentados dados técnicos e motivação específica para tal decisão administrativa;

CONSIDERANDO o significativo número de unidades de ensino existentes no território municipal e os poucos recursos humanos disponíveis para a realização de vistoria de forma célere em todas as unidades municipais - em torno de 146 edificações -, o que acarretaria grave violação ao direito à educação das crianças e dos adolescentes pela incapacidade do Município em cumprir em prazo razoável o dever jurídico por ele mesmo instituído;

CONSIDERANDO que não há lei municipal em sentido formal que autorize a revogação de todos os alvarás indistintamente, nem preveja a criação de novo *alvará covid19*, vigorando no Município o artigo 16 da lei complementar municipal n.º 103/2007 que dispõe que a expedição de alvará produzirá efeitos permanentes destacando, no art. 17, que os estabelecimentos serão fiscalizados a qualquer tempo a fim de se verificar a manutenção das condições que possibilitaram o licenciamento;

CONSIDERANDO que a citada exigência acaba por suspender, indiretamente, o alvará vigente constituindo sanção administrativa impeditiva do funcionamento que somente poderia ser aplicada após a conclusão do devido processo legal administrativo que assegurasse o princípio do devido processo legal sob pena de violação dos princípios norteadores da Administração Pública e prática indevida de ato de ofício;

CONSIDERANDO que os atos normativos emanados do poder executivo municipal devem se limitar a complementar a lei, não sendo possível a edição de normas que lhe sejam contrárias, ou que exorbitem a disposição legal, não podendo criar novas proibições, punições, obrigações ou quaisquer outras medidas que não estejam previstas em lei, não havendo, ainda, previsão legal para a emissão de alvará de funcionamento para as escolas públicas;

CONSIDERANDO que a Lei federal n.º 13.979/2020, que disciplina as medidas para o enfrentamento da pandemia e autoriza a restrição das atividades econômicas como medida de quarentena - *limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à preservação da saúde pública* - , não prevê a criação de alvarás de funcionamento especiais por meio de decretos locais, nem permite a suspensão indistinta dos alvarás de funcionamento já concedidos, sendo certo que a ideia de restrição da atividade econômica não autoriza o completo aniquilamento das pessoas jurídicas prestadoras de serviços;

CONSIDERANDO que a lei 13.874/19, instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e previu o direito de toda pessoa natural ou jurídica "*desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica*" (art. 3º, I), tendo como base o parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal, que garantiu a todos o exercício de qualquer atividade econômica,

independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (em sentido formal);

CONSIDERANDO que a instituição do “*Alvará Combate ao COVID*” (artigo 3º do Decreto Municipal n.º 5.285/2020) e do “*Alvará Combate ao COVID-19 2º Estágio*” (artigo 21, §1º, do Decreto Municipal n.º 5.458/2021) não estabelecem a obrigatoriedade de vistoria e laudo favorável da autoridade sanitária para a sua concessão em relação a outros ramos da atividade econômica explorados no Município de Teresópolis, conforme artigos 3º e 28, §1º, respectivamente, mesmo para aquelas atividades que geram aglomeração de pessoas, o que traduz-se em possível violação à isonomia.

RECOMENDA ao Exmo. Sr. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, Vinicius Claussen Cardoso da Silva, que:

1. Abstenha-se de exigir alvará de funcionamento das escolas sem previsão legal e revogue a exigência estabelecida no artigo 7º, inciso III e parágrafo único, do decreto municipal n.º 5.458/2021, considerando o contido acima, restituindo-se *ipso facto* a autorização de funcionamento das escolas para a prestação das suas atividades próprias de acordo com as mínimas limitações necessárias, respeitando o protocolo sanitário estadual, especialmente o contido no inciso VI do art. 10 do decreto municipal n. 5.458/21, que estabelece o distanciamento mínimo de 1 metro para cada lado (equivalente a dois metros quadrados) fixando o número de alunos por sala de aula;
2. Remeta resposta eletrônica por meio do *e-mail* 1pjtcoter@mprj.mp.br, no prazo máximo de 15 dias, informando acerca das medidas adotadas após o conhecimento da presente recomendação.

O descumprimento da presente recomendação poderá acarretar ao responsável a imputação das sanções pertinentes.

Por fim, determina-se à secretaria da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Teresópolis que:

I) Publique esta Recomendação no mural desta Promotoria de Justiça.

II) Envie ao CAO Educação e ao CAO Infância e Juventude cópia desta recomendação em arquivo eletrônico no prazo de 15 (quinze) dias, para fins de cumprimento do art. 80, III, da Resolução GPGJ 2.227/2018.

III) Notifique o Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Teresópolis, Sr. Vinícius Claussen Cardoso da Silva, via Oficial do MP, devendo ser certificada eventual recusa de recebimento.

Teresópolis, 9 de fevereiro de 2021.

RAFAEL LUIZ LEMOS DE SOUSA

Promotor de Justiça

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo
Teresópolis (Matrícula 3986)

ROBERTA GOMES DA SILVA JORIO

Promotora de Justiça

2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo
Teresópolis (Matrícula 7034)

ALESSANDRA SILVA DOS SANTOS CELENTE

Promotora de Justiça

Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de
Teresópolis (Matrícula 4010)

RODRIGO MOLINARO ZACHARIAS

Promotor de Justiça

Promotoria de Justiça Cível de Teresópolis
(Matrícula 3228)

CARLOS EDUARDO MIRANDA FERRAZ

Promotor de Justiça

Promotoria de Justiça de Família de Teresópolis
(Matrícula 179533)