

CARTILHA COVID-19
MUNICÍPIOS RS

CARTILHA COVID-19
MUNICÍPIOS RS

ANEXO I

RIO GRANDE DO SUL

ALOÍSIO ZIMMER
ADVOGADOS ASSOCIADOS



ANEXO I

CARTILHA COVID-19 COM ORIENTAÇÕES GERAIS AOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

ASSUNTO: ORIENTAÇÕES PARA DECRETAÇÃO DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA OU ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS.

I DO OBJETO DO ANEXO I

Exercendo nosso papel social frente à crise mundial e fazendo uso do conhecimento especializado de nossa equipe, disponibilizamos a **CARTILHA COVID-19 RS** aos gestores públicos gaúchos com objetivo de servir de orientação quanto às diretrizes jurídicas envolvidas no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. E, para tratar de forma mais detalhada alguns temas, lançamos mão de anexos.

O **ANEXO I** trata sobre da decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública nos municípios gaúchos, bem como os seus procedimentos para reconhecimento estadual e federal.

II DA PANDEMIA E DAS MEDIDAS PARA CONTENÇÃO DO VÍRUS

Inicialmente, cumpre destacar que a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – ESPII em 30 de janeiro de 2020, dado o grau avançado dos casos de contaminação pelo novo coronavírus. E, com o rápido avanço do contágio no mundo, a OMS declarou a Doença pelo Coronavírus (COVID-19), doença infecciosa de alta consequência (NHS, 2020), uma pandemia.

Atualmente, foram registrados mais de 1,5 milhão de infectados no mundo e mais de 94 mil mortes causadas pelo vírus. No Brasil, o primeiro caso foi confirmado no dia 26 de fevereiro de 2020 e, desde então, o país já confirmou mais de 18 mil casos e 948 mortes. A transmissão comunitária do vírus foi declarada no dia 19 de março de 2020 em todo o território nacional.

E, a medida em que a pandemia avança, os países estão implementando respostas progressivas. As evidências científicas demonstram que serão necessárias múltiplas camadas de intervenções, como, por exemplo, isolamento de casos, distanciamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas.

Isso porque as experiências de outros países vêm demonstrando que, diante da inexistência de uma vacina capaz de imunizar os indivíduos, bem como da inexistência de um medicamento para tratamento, a forma mais eficiente e mais rápida de conter a propagação do vírus vem sendo o distanciamento social.

Além disso, as estatísticas epidemiológicas indicam que 5% dos infectados pelo novo coronavírus poderão precisar de internação em UTI, o que acende um alerta vermelho em relação ao Brasil. Por isso, a preocupação das autoridades sanitárias é para "achatar a curva" de contágio. O objetivo, segundo estudos, deve ser expandir a capacidade disponível (por exemplo, hospitais improvisados), o que exige um grande esforço de todos os governos e impõe um enorme desafio aos gestores públicos.

No Brasil, a capacidade do sistema de saúde em atender os casos de contaminação do COVID-19 e também todas as outras demandas simultaneamente preocupa os especialistas e gestores públicos, diante da ocupação média dos leitos. Assim, as autoridades brasileiras estão à frente de um gigantesco plano para evitar a rápida propagação do vírus na sociedade, visando a reduzir ao máximo o crescimento de casos e, assim, oportunizando que os pacientes que necessitem de leitos hospitalares de tratamento intensivo possam ser atendidos sem que haja insuficiência de unidades.

III DA LEI 13.979/2020 E DO DECRETO 55.154/2020 E DAS REGRAS UNIFORMES ENTRE MUNICÍPIOS

Para dar conta da necessidade de regular rapidamente as relações jurídicas, o Congresso Nacional editou a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Com vigência restrita ao período de decretação de estado de emergência de saúde pública de importância internacional pela OMS (art. 1º), a lei federal previu uma série de

mecanismos para a atuação das autoridades em vigilância da saúde, tais como isolamentos, quarentenas, requisições de bens e serviços, hipóteses de dispensa de licitação, entre outros assuntos.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, foi editado o Decreto 55.128/2020, que declarou estado de calamidade pública no dia 19/03/2020 em todo o território estadual. A Assembleia Legislativa, no mesmo dia, editou o Decreto Legislativo n. 11.220/2020, por meio do qual também reconheceu a calamidade pública em decorrência do enfrentamento ao novo coronavírus. E a União recentemente reconheceu o estado de calamidade pública do Estado por meio da Portaria 872/2020, de 7 de abril de 2020, na qual em seu art. 1º prevê:

Art. 1º Reconhecer o Estado de Calamidade Pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, em decorrência de Doenças Infecciosas Virais - 1.5.1.1.0 (COVID-19), DECRETO Nº 55.128, de 19 de março de 2020, exceto o município de Porto Alegre/RS, reconhecido pelo Decreto Nº 859, de 06 de abril de 2020, publicado no Diário Oficial da União, Edição Nº 67, de 07 de abril de 2020.

No dia 1º de abril de 2020, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul editou o Decreto 55.154/2020, em que aperfeiçoou as disposições do Decreto 55.128/2020 e uniformizou as diretrizes a todos os municípios gaúchos sem, contudo, retirar a competência dos Prefeitos para dispor sobre medidas sanitárias de interesse exclusivamente local e de caráter supletivo ao Decreto estadual, exceção prevista no art. 44 do Decreto 55.154/2020.

Por oportuno, cumpre referir que, no dia 8 de abril de 2020, o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, deferiu medida cautelar no âmbito da ADPF 672-DF para efeitos de reconhecer e assegurar o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital e suplementar dos governos municipais, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para adoção e manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia. Isso independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário, ressalvada a competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso necessário.

Assim, a partir da necessidade de planejamento coordenado das ações decorrentes, o gestor público municipal precisa organizar as atividades municipais, bem

como observar a legislação federal e estadual. Daí a necessidade de, diante da ocorrência da situação de *desastre*, de nível I, II ou III, decretar a situação de emergência ou o estado de calamidade pública para os fins previstos em lei.

IV DA DECRETAÇÃO DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA OU ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. TRSMISSÃO COMUNITÁRIA E ALTA TAXA DE CONTÁGIO.

A decretação de situação de emergência e de estado de calamidade pública é regulada pela Lei 12.608/2012, Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, bem como pelo Decreto 7.257/2010 e pela Instrução Normativa n. 02/2016 do Ministério da Integração Nacional, atualmente, Ministério do Desenvolvimento Regional.

Vale anotar que o Ministério do Desenvolvimento Regional editou a Portaria n. 743, de 26 de março de 2020, em que flexibilizou os procedimentos da IN 02/2016, prevendo apenas três documentos para o reconhecimento federal ao decreto de situação de emergência ou de estado de calamidade pública. São eles: a) Decreto de situação de emergência ou estado de calamidade pública do ente federado solicitante; b) Parecer do órgão de proteção e defesa civil do ente solicitante; e c) Relatório do órgão de saúde do ente solicitante, indicando que existe contaminação local.

Em sua competência constitucional, a União é responsável por normatizar os critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública (art. 6º, inciso X da Lei 12.608/2012). Além disso, também é competência da União, assim como dos Estados e do Distrito Federal, reconhecer a situação de emergência e o estado de calamidade pública dos municípios para fins de prestar auxílios. Em âmbito estadual, a regulação para o reconhecimento consta do Decreto 51.547/2014, que instituiu o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil – SIEPDEC. No art. 20 do referido decreto, há a necessidade de homologação do ato de declaração de calamidade para que produza efeitos jurídicos no âmbito da administração estadual.

É preciso destacar que pode União e Estado prever regras para o reconhecimento do decreto municipal, mas a competência para a decretação de situação

de emergência ou de estado de calamidade pública é ato discricionário do Chefe do Poder Executivo municipal, levando-se em consideração circunstâncias de âmbito local.

E, como orientação geral, têm-se os critérios da Instrução Normativa n. 02/2016 e da Portaria 743/2020 ambas do Ministério do Desenvolvimento Regional. Assim, para que seja possível a decretação de estado de calamidade pública, é preciso a ocorrência de *desastre*, compreendido em três níveis distintos: o primeiro de pequena intensidade, o segundo de média e o terceiro de grande intensidade.

Em termos de desastre de nível III, deve-se ter a ocorrência de "*danos e prejuízos não são superáveis e suportáveis pelos governos locais e o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e, em alguns casos, de ajuda internacional*", conforme art. 2º, §3º da IN 02/2016 do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Ainda, o desastre de nível III pode ser caracterizado pela ocorrência de óbitos, isolamento de população, interrupção de serviços essenciais, interdição ou destruição de unidades habitacionais, danificação ou destruição de instalações públicas prestadoras de serviços essenciais e obras de infraestrutura pública. E, neste caso, o gestor pode decretar o estado de calamidade pública de forma direta. Já a situação de emergência se aplica aos níveis I e II de desastre, em que os danos são superáveis com recursos de nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais.

E, segundo Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos (CODAR)¹, os desastres de causas biológicas são assim conceituados:

Os desastres humanos de causas biológicas compreendem as epidemias, os surtos epidêmicos e hiperendêmicos que podem surgir ou intensificar-se, complicando desastres naturais ou humanos e na condição de desastres secundários, ou na condição de desastre primário, em função de sua agudização.

De um modo geral, estes desastres relacionam-se com a dificuldade de controle de surtos intensificados de doenças transmissíveis, por parte dos órgãos de saúde pública ou com rupturas do equilíbrio ecológico que

¹ DEFESA CIVIL ESTADUAL. Manual de Desastres Humanos Parte III de Natureza Biológica. CODAR. Disponível em <<https://www.defesacivil.rs.gov.br/manuais>>. Acesso em 8 abril 2020.

tendem a agravar endemias ou a criar condições favoráveis à disseminação de surtos epidêmicos.

Dessa forma, consideradas tais premissas, o gestor, compreendendo a situação de seu município, deverá catalogar o desastre em um dos três níveis previstos para a ocorrência de *desastre* e, então, emitir o decreto de situação de emergência (no caso de desastre de nível I e II) ou de calamidade pública (no caso de desastre de nível III).

É necessário ter em conta que não é requisito formal para a decretação de estado de calamidade pública a existência de caso confirmado ou de morte por COVID-19. Até porque, até o momento, não se tem a difusão de testes rápidos ou laboratoriais apropriados para testagem de toda a população. Assim, é competência do gestor a análise concreta de seu município e, se assim entender, a decretação de estado de calamidade é juridicamente possível mesmo sem casos confirmados da doença.

Isso porque, diante da impossibilidade de resolução da crise de forma isolada, torna-se evidente – diante da necessidade de concatenação de esforços e transferências de recursos extraordinários, sejam financeiros ou de recursos humanos – a ocorrência de *desastre de nível III*, instituindo-se o estado de calamidade pública mediante decreto local.

O conceito jurídico de “limite territorial”, assim como o de fronteiras internacionais, essa ficção jurídica para fins de direito doméstico e internacional, é obviamente relativizado inclusive na técnica jurídica, na medida em que a ameaça à saúde pública causada pelo novo coronavírus, ignora a existência de tais limites.

Assim, ainda que a discussão sobre a necessidade de declaração individual do estado de calamidade pública se justifique do ponto de vista jurídico – e mesmo aqui é evidente que todo o município gaúcho já vive tal realidade – do ponto de vista concreto e factual, a discussão é menos importante, dada a evidência do que ocorre no mundo e da necessidade de emprego de todos os esforços para a contenção da pandemia.

Não por outro motivo, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul deliberou, recentemente, pelo reconhecimento do estado de calamidade

em mais de 400 municípios gaúchos (PDL 5/2020, 6/2020 e 7/2020), inclusive, para os fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, segundo levantamento de pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul² (UFRGS), já são 79 municípios com casos confirmados, 653 casos em todo o Estado e 16 óbitos (*dados de 11 de abril). Os pesquisadores ainda destacaram que, mesmo com a subnotificação, os casos aumentam diariamente, desde os primeiros casos registrados entre final de fevereiro e início de março de 2020. Confira-se o gráfico abaixo, extraído do material:

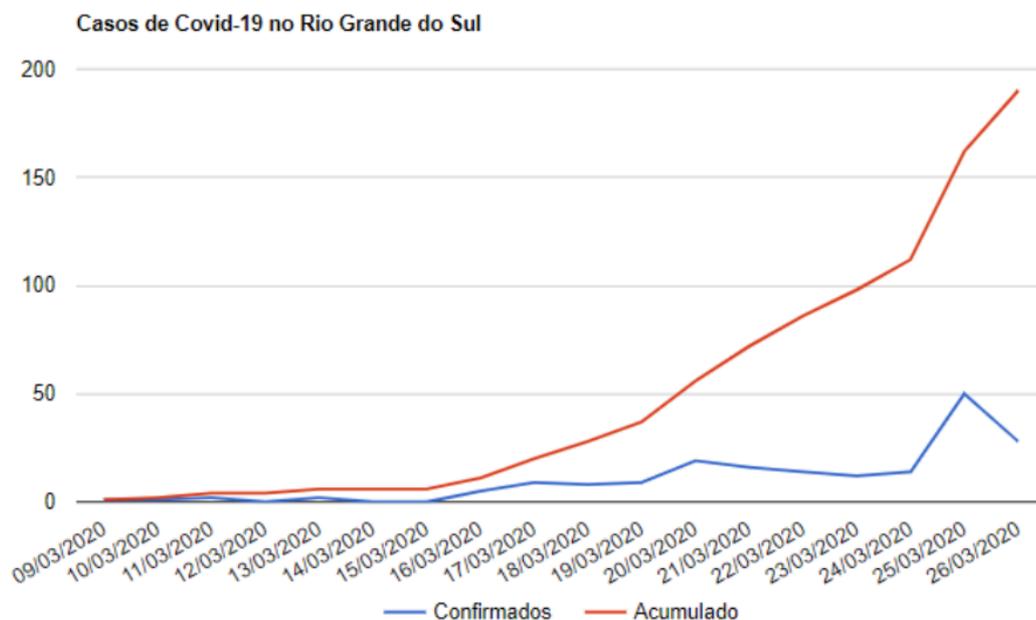
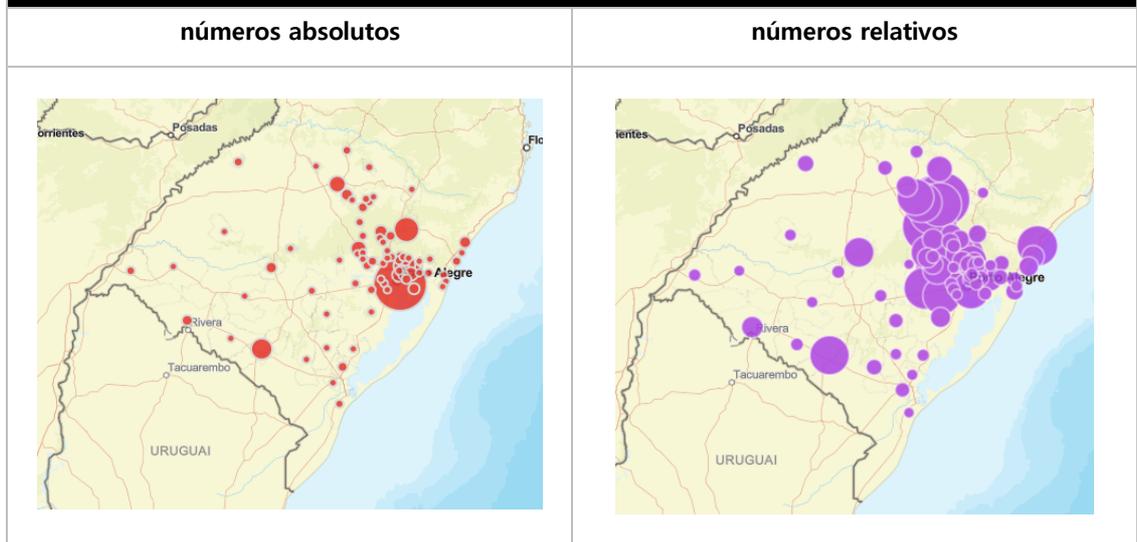


Figura 1 – Número da casos confirmados diários e acumulados de Covid-19 no Rio Grande do Sul

Os pesquisadores ainda criaram um *dashboard*, aplicativo que permite comparar o número absoluto de casos com o número relativo de casos por cada mil habitantes estimados em 2019. Assim, é importante alertar que a ameaça do COVID-19 já está presente em todas as regiões do Estado do Rio Grande do Sul. Veja-se:

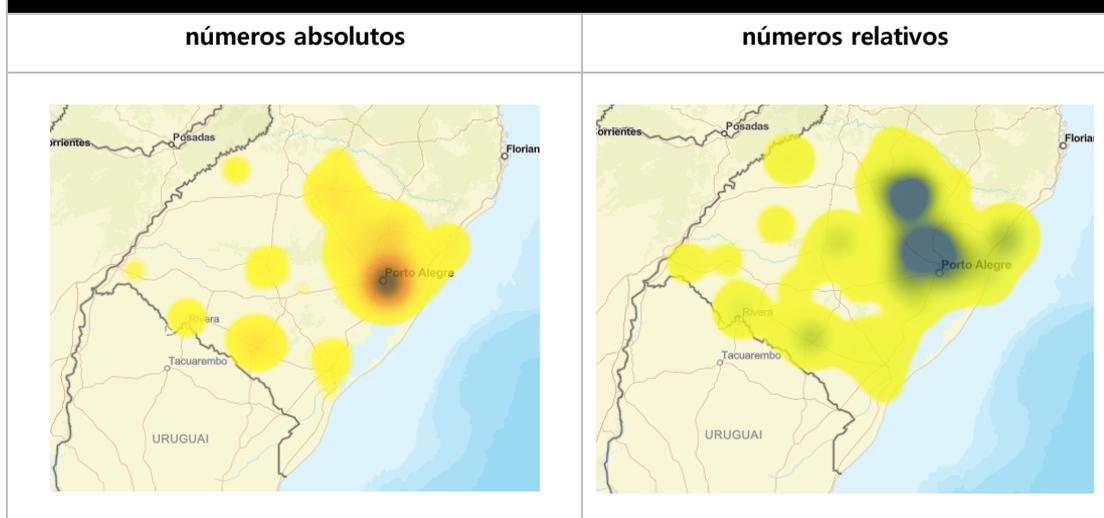
² Dagnino, R., Weber, E. J., & Panitz, L. M. (2020, March 28). **Monitoramento do Coronavírus (Covid-19) nos municípios do Rio Grande do Sul, Brasil**. Disponível em <<https://doi.org/10.31235/osf.io/3uqn5>>. Acesso em 7 de abril de 2020.

Número de casos confirmados no Estado do Rio Grande do Sul³



No gráfico abaixo é possível observar o mapa de calor em relação aos casos confirmados no Estado:

Mapa de calor dos casos confirmados no Estado do Rio Grande do Sul⁴



Note-se que a irradiação é bastante ampliada por todo o Estado, com exceção apenas em relação ao Extremo Sul. Ademais, não é exagero lembrar que os

³ Fonte: < <https://ufrgs.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/01b42fcd0c6648f3b598919f0b3daed5>>. Acesso em 11 de abril de 2020. Dados até 11 de abril de 2020.

⁴ Fonte: < <https://ufrgs.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/01b42fcd0c6648f3b598919f0b3daed5>>. Acesso em 11 de abril de 2020. Dados até 11 de abril de 2020.

mapas se referem apenas aos **casos confirmados**, ou seja, aos casos em que os indivíduos testaram positivo para o COVID-19. É preciso ressaltar que, neste mesmo cenário, pode haver centenas de outros casos que aguardam confirmação e outros que sequer serão testados, mas que poderão significar grave risco à saúde coletiva, impactando em eventual colapso do sistema de saúde estadual.

Nessa medida, não se mostra razoável admitir que a decretação de estado de calamidade pública dependa da ocorrência de óbito do município ou mesmo da existência de caso confirmado. Isso somente poderia ser admitido em um cenário de testagem rápida, ampla e contínua, o que não é o caso do Brasil, infelizmente (pelo menos, por ora). Da mesma forma, esperar a ocorrência de confirmação de teste da doença ou de óbito para decretação de estado de calamidade pública parece ir de encontro às medidas de prevenção que vêm sendo fundamentais para a diluição do número de casos e melhor gestão dos leitos de tratamento na rede pública e privada de saúde.

V DO PROCEDIMENTO PARA A DECRETAÇÃO DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA OU DE ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA.

Apresentadas tais premissas, faz-se importante, por fim, destacar o procedimento para a respectiva decretação local, bem como em relação ao reconhecimento estadual e federal.

Em termos de decretação local, a exigência é apenas de expedição de decreto pelo Chefe do Poder Executivo com declaração de situação de emergência ou de estado de calamidade pública, conforme competência definida nos arts. 7º, inciso VII e 8º, inciso VI da Lei 12.608/2012).

Quanto ao reconhecimento federal e estadual, destaca-se que este ato não é condição para vigência do decreto local; trata-se de reconhecimento para fins de acesso a recursos ou para outros fins definidos em legislação específica, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige reconhecimento por parte da Assembleia Legislativa.

Assim, em termos de reconhecimento federal, aplica-se a Portaria n. 743, de 26 de março de 2020, do Ministério do Desenvolvimento Regional, que flexibilizou os procedimentos então previstos na IN 02/2016, sendo necessário apenas três documentos: a) Decreto de situação de emergência ou estado de calamidade pública do ente federado solicitante; b) Parecer do órgão de proteção e defesa civil; e c) Relatório do órgão de saúde do ente solicitante, indicando que existe contaminação local.

Note-se que, para o reconhecimento federal, é exigida a indicação de caso de contaminação local, dado pela Secretaria da Saúde do Município solicitante.

A orientação, portanto, é para que, após o Município decretar situação de emergência ou de calamidade pública, com publicação de ato específico, deverá acessar o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres-S2ID⁵, e inserir os seguintes documentos/informações: i) inserir cópia de ofício de Requerimento, assinado pelo chefe do Poder Executivo, solicitando o reconhecimento federal conforme Portaria 743 MDR; ii) preencher o FIDE com as seguintes informações: nome do município, COBRADE e a data da ocorrência; iii) c) inserir cópia do Decreto de situação de emergência ou estado de calamidade pública; iv) inserir cópia do Parecer do órgão de proteção e defesa civil; e v) inserir cópia do Relatório da Secretaria de Saúde do Município, indicando que existe, pelo menos, 1 (um) caso de contaminação confirmado na cidade.

Quanto ao reconhecimento estadual, aplicam-se as disposições da Lei 13.599/2010. Para este diploma, considera-se i) situação de emergência: o reconhecimento pelo Poder Público de situação anormal por fatores adversos, cujo desastre tenha causado danos superáveis pela comunidade afetada; e ii) estado de calamidade pública: o reconhecimento pelo Poder Público de situação anormal, provocada por fatores adversos, cujo desastre tenha causado sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes.

Tal reconhecimento depende de análise da Defesa Civil Estadual e se dá por meio de envio de ofício assinado pelo Chefe do Poder Executivo municipal ao Governador com solicitação de homologação estadual do decreto municipal. No link <https://www.defesacivil.rs.gov.br/convenios-modelos-de-documentos>, constam modelos para encaminhamento do pedido.

⁵ Ver: <<https://s2id.mi.gov.br/>>. Acesso em 8 abril 2020.

Os efeitos do reconhecimento estadual podem facilitar aos municípios a obtenção de recursos de fundos estaduais, antecipação de recursos de tributação vinculada, liberação de seguros e a prorrogação de pagamentos de empréstimos, dentre outras medidas de apoio do Estado.

Por último, quanto ao reconhecimento por parte da Assembleia Legislativa, faz-se importante para fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja suspensão das metas de desempenho do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) somente ocorrerá após o reconhecimento legislativo. Assim, orienta-se para o encaminhamento do decreto municipal ao reconhecimento da Casa Legislativa, mediante ofício assinado pelo Chefe do Poder Executivo municipal, oportunidade em que, após votação, a Assembleia emitirá Decreto Legislativo.

Assim, enquanto perdurar a calamidade pública, a contagem dos prazos de ajuste para controle da despesa total com pessoal e para delimitação da dívida pública ficam suspensos, bem como ficam dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF. Em relação às demais modificações nos prazos da LRF, consultar a fl. 25 da Cartilha COVID-19 RS.

VI CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, pode-se concluir que:

- i) a decretação de situação de emergência e de estado de calamidade pública é regulada pela Lei 12.608/2012, pelo Decreto 7.257/2010, pela Instrução Normativa n. 02/2016 e Portaria n. 743/2020, ambas do Ministério do Desenvolvimento Regional;
- ii) é competência do chefe do Poder Executivo local, compreendendo a situação de seu município, catalogar em um dos três níveis previstos para a ocorrência de *desastre* e emitir o decreto de situação de emergência (no caso de desastre de nível I e II) ou de calamidade pública (no caso de desastre de nível III), não havendo necessidade de escalonamento e podendo ser reconhecido nível III de imediato;
- iii) não é requisito formal para a decretação de estado de calamidade pública a existência de caso confirmado ou de morte por COVID-19, dado que não se

tem a difusão de testes rápidos ou laboratoriais apropriados para testagem de toda a população;

iv) quanto ao reconhecimento federal, aplicam-se as disposições da Portaria n. 743/2020 MDR, cujo procedimento deve ser realizado por meio do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres-S2ID; cumpre ressaltar que a União exige a indicação de, pelo menos, 1 (um) caso de contaminação confirmado na cidade;

v) quanto ao reconhecimento estadual, aplica-se a Lei Estadual n. 13.599/2010 e a competência para sua análise é da Defesa Civil Estadual, cujo procedimento se inicia com ofício com respectivo pedido do chefe do Poder Executivo local ao Governador do Estado;

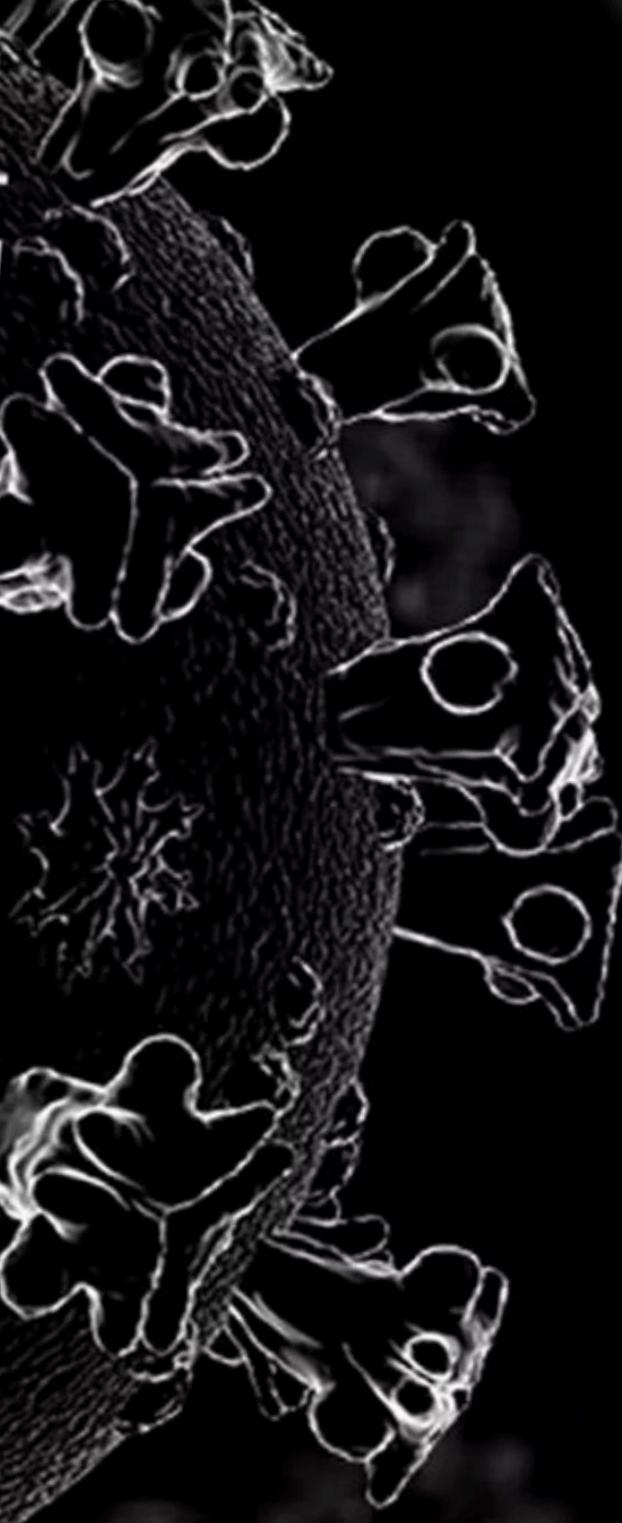
vi) por fim, quanto ao reconhecimento por parte da Assembleia Legislativa, tem-se a necessidade de envio do decreto local para homologação por meio de Decreto Legislativo, sendo que, após a sua aprovação, ficarão suspensas as metas de desempenho previstas no art. 9º da LRF por aplicação do art. 65 da LRF.

Ana Paula Mella Vicari

OAB/RS 87.433

Aloísio Zimmer Junior

OAB/RS 42.306



51 3237-0870



51 98446-4675



contato@aloisiozimmer.adv.br



[@aloisiozimmeradvogados](https://www.instagram.com/aloisiozimmeradvogados)



Av. Ipiranga, n. 40, cj. 810 a 811
Trend Offices, Porto Alegre/RS
