



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

**Excelentíssimo Senhor, Desembargador Relator da 22ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**

**Agravo de Instrumento n. 5044337-47.2021.8.21.7000**

**Objeto: Razões de Mérito “Amicus Curiae”**

**A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SECCIONAL DO RIO GRANDE DO SUL**, serviço público dotado de personalidade jurídica e forma federativa, conforme disposto no artigo 44 da Lei Federal n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB), inscrito no CNPJ n. 87.019.584/0001-25, com sede na Rua Washington Luiz, 1110, 13º andar, na cidade de Porto Alegre/RS, neste ato representada por seu Presidente, Ricardo Ferreira Breier (ata da sessão de posse anexa) e advogados designados, vem, respeitosamente, apresentar **RAZÕES DE MÉRITO**, no Agravo de Instrumento acima referido:

### **RAZÕES DE MÉRITO**

A Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Rio Grande do Sul requereu, em 21 de março de 2021, ingresso como *AMICUS CURIAE* no agravo de instrumento em epígrafe, pugnando pela oportunidade de juntar suas razões de mérito em momento posterior o que faz agora pela presente manifestação.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

## BREVE HISTÓRICO

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul em face da decisão que suspendeu provisoriamente o retorno da Gestão Compartilhada (Cogestão) com os Municípios no Sistema de Distanciamento Controlado, mantendo a Gestão Centralizada no Governo do Estado, em apertada síntese assim decidindo:

“[...] Ante o exposto, **SUSPENDO PROVISORIAMENTE o retorno da Gestão Compartilhada (Cogestão) com os Municípios no Sistema de Distanciamento Controlado, mantendo a Gestão Centralizada no Governo do Estado, vedando qualquer flexibilização nas atuais medidas restritivas vigentes nesta data (19.03.2021), enquanto perdurar a classificação de Bandeira Preta, até que seja apreciado o pedido de liminar, após a prestação de informações preliminares pelo réu.** Assim, ficam em vigência, até a apreciação do pedido de liminar, o Decreto Estadual nº 55.764 (medidas de restrição comercial), de 20 de fevereiro de 2021; e o Decreto nº 55.771 (medidas sanitárias segmentadas referentes à Bandeira Final Preta), de 26 de fevereiro de 2021, ambos com as alterações incluídas pelo Decreto Estadual nº 55.789, de 13 de março de 2021. Expeça-se mandado de intimação ao **Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, inclusive, para que, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, preste informações preliminares acerca do pedido de tutela de urgência. O mandado deverá ser cumprido com urgência pelo Serviço de Plantão dos Oficiais de Justiça. Acompanhará o mandado cópia da inicial. Considerando o evidente interesse público da presente decisão, visto que altera a vigência do plano de cogestão, que estava previsto para vigorar a partir de 22.03.2021, remeta-se cópia da mesma ao Setor de Comunicação Social do TJRS para fins de proceder a ampla divulgação. Com as informações, ou decorrido o prazo para tanto, retornem conclusos para a apreciação do pedido de liminar [...]”

Em sede do presente Agravo de Instrumento, sobreveio decisão do Desembargador plantonista (evento 7), no sentido de suspender os efeitos da decisão agravada, conforme observa-se:



**Ordem dos Advogados do Brasil  
Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**

Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS

Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

[...] Neste contexto, não vislumbro em sede de cognição sumária, plausibilidade do direito invocado pelos sindicatos autores para impedir o Sr. Governador do Estado tomar medidas que entende necessárias para o combate da pandemia de COVID-19.

Por fim, observo que há risco de desinformação da população em geral de se antecipar ao Chefe do Poder Executivo e o Poder Judiciário determinar medidas administrativas relativas à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia do COVID-19.

Sendo assim, **suspendo os efeitos da decisão agravada até o julgamento definitivo do recurso.** Grifamos

Nesse sentido, evidencia-se que após o referido despacho, em análise de pedido de reconsideração é publicada a decisão proferida pelo Desembargador Relator (evento 58), a qual confirma *decisum* supramencionada, da seguinte forma:

[...] Assim sendo, ao menos por ora, reputo prudente a adoção de uma postura de deferência pelo Judiciário em relação às decisões técnicas tomadas pelo Executivo no caso, supedaneadas essas em dados concretos apurados e avaliados constantemente por órgãos criados especialmente para o combate ao coronavírus (Gabinete de Crise e Conselho de Crise para o Enfrentamento da Epidemia COVID-19), com apoio, ainda, dos seguintes comitês: Comitê Científico, Comitê Econômico, Comitê de Logística e Abastecimento, Comitê de Comunicação, Comitê de Dados, Comitê de Políticas Sociais e Educação e Comitê de Segurança Pública e Sistema Prisional.

**Portanto, feitas essas considerações, indefiro o pedido de reconsideração e/ou atribuição de efeito suspensivo ao recurso.**

Tendo em vista a importância da temática e o fato de a decisão contrariar dispositivos constitucionais e decisão já proferida pelo Supremo Tribunal Federal, necessário se faz a intervenção da OAB/RS, vez que o tema se encontra no âmbito de suas funções Institucionais, notadamente o pilar da defesa da cidadania.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

## 1. DA CONDIÇÃO DE *AMICUS CURIAE*

A Ordem dos Advogados do Brasil tem interesse institucional de pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas e, sobretudo, **EM DEFESA DA CONSTITUIÇÃO**, fundamentado no que prescreve os artigos 44 e 49 da Lei nº 8.906/94<sup>1</sup>.

Portanto, o objetivo aqui é trazer aos autos o posicionamento institucional quanto ao tema, pugnando-se pelo acolhimento dos argumentos delineados, o que melhor se adequa na figura do “*amicus curiae*”.

Nesse sentido, em despacho proferido, na data de 23 de março de 2021 (evento 24), o Desembargador Relator deferiu o pedido de participação da ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SECCIONAL DO RIO GRANDE DO SUL no agravo de instrumento em epígrafe, na condição de “*amicus curiae*”.

Desse modo, verifica-se, como bem ressaltado pelo Excelentíssimo Desembargador, que a figura do “*amicus curiae*” é:

*[...] “O amicus curiae, ou amigo do tribunal, previsto pelo NCPG entre as hipóteses de intervenção de terceiro (art. 138), mostra-se – segundo larga posição doutrinária –, preponderantemente, como um auxiliar do juízo em causas de relevância social, repercussão geral ou cujo objeto seja bastante específico, de modo que o magistrado necessite de apoio técnico. Não é ele propriamente parte no processo – pelo menos no sentido técnico de sujeito*

<sup>1</sup> **Art. 44.** A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:

**I - defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas;**

**II - promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil. Grifamos.**

**Art. 49. Os Presidentes dos Conselhos e das Subseções da OAB têm legitimidade para agir, judicial e extrajudicialmente, contra qualquer pessoa que infringir as disposições ou os fins desta lei. Grifei.**

Parágrafo único. As autoridades mencionadas no caput deste artigo têm, ainda, legitimidade para intervir, inclusive como assistentes nos inquéritos e processos em que sejam indiciados, acusados ou ofendidos os inscritos na OAB. Grifamos.



**Ordem dos Advogados do Brasil  
Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**

Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS

Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

*da lide objeto do processo –, mas, em razão de seu interesse jurídico (institucional) na solução do feito, ou por possuir conhecimento especial que contribuirá para o julgamento, é convocado a manifestar-se, ou se dispõe a atuar, como colaborador do juízo. Assim, sua participação é, em verdade, meramente opinativa a respeito da matéria objeto da demanda. Sua intervenção, de tal sorte, justifica-se como forma de aprimoramento da tutela jurisdicional.*

*Para Cassio Scarpinella Bueno, “o amicus curiae não atua, assim, em defesa de um indivíduo ou de uma pessoa, como faz o assistente, em prol de um direito de alguém. Ele atua em prol de um interesse, que pode, até mesmo, não ser titularizado por ninguém, embora seja partilhado difusa ou coletivamente por um grupo de pessoas e que tende a ser afetado pelo que vier a ser decidido no processo”. Desempenha, nessa ordem de ideias, uma função importantíssima, de “melhorar o debate processual e contribuir a uma decisão mais justa e fundamentada”. Além disso, legitima “democraticamente a formação de precedente judicial, de jurisprudência dominante ou de súmula, o que é levado a efeito por meio da pluralização do diálogo processual para com blocos, grupos, classes ou estratos da sociedade ou, ainda, para com órgãos, instituições, potências públicas ou próprio Estado”, de cujos interesses momentaneamente se torna adequado representante, em juízo.” [...]*

Logo, a figura do “amicus curiae” visa a melhor instruir o processo em relação aos temas sociais relevantes, bem como intenta fazer com que a sociedade civil legitimamente representada intervenha em processos cuja temática seja de repercussão social<sup>2</sup>.

Dessa maneira, em razão de que a situação posta inspira cautela e reflexão, diante da relevância da matéria ora discutida e do estado pandêmico, das incertezas e inseguranças ocasionadas pelo grave e delicado momento que assola o país, é de suma importância e o que justifica a participação da OAB/RS no feito como amiga da Corte, sendo **a decisão do Excelentíssimo Desembargador que acolheu o pedido uma homenagem ao papel da Advocacia do Rio Grande do Sul.**

<sup>2</sup> ZAGAGLIA, Waldir. *Curso de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

A OAB/RS, na qualidade de “*amicus curiae*”, buscará auxiliar esse juízo, apresentando argumentos e temas importantes sobre a questão, contribuindo, assim, para que se tenha uma ampla visão do tema.

Nesses termos, oportuno transcrever algumas teses doutrinárias que vão ao encontro dessa pretensão, “*in verbis*”:

“[...] o sistema americano permite a atuação do *amicus curiae* em todos os processos judiciais, sejam eles cíveis, penais, administrativos, constitucionais [...]”<sup>3</sup>

“Amigo da Corte” (tradução da expressão latina) é pessoa física ou jurídica, estranha à lide e alheia ao processo e que nele ingressa, legitimada pela função de prestar auxílio ao órgão julgador através da apresentação de informações sobre questões jurídicas, esclarecimentos fáticos ou mesmo interpretações normativas [...]”<sup>4</sup>

“A função do *amicus curiae* é a de levar, espontaneamente ou quando provocado pelo magistrado, elementos de fato e/ou de direito que de alguma forma relacionam-se intimamente com a matéria posta para julgamento. Por se tratar de um “**portador de interesses institucionais**” para o plano do processo, ele deve atuar no melhor sentido do fiscal da lei, como um elemento que, ao assegurar a imparcialidade do magistrado por manter a indispensável *terzietà* do juiz com o fato ou o contexto a ser julgado, municiando com os **elementos mais importantes e relevantes para o proferimento de uma decisão ótima** que, de uma forma ou de outra, atingirá interesses que não estão direta e pessoalmente colocados (e, por isso mesmo, defendido) em juízo.”<sup>5</sup> Grifos nossos.

Nota-se que a participação da OAB/RS como “*amicus curiae*” no presente feito é medida absolutamente acertada, sobretudo pelo fato de que estamos frente a uma clara violação da Constituição Federal.

<sup>3</sup>OLIVEIRA, Vallisney de Souza. *Constituição e Processo Civil*, Editora Saraiva, São Paulo, 2008. Página 102.

<sup>4</sup>AGUIAR, Mirella de Carvalho. *Amicus Curiae*. 1ª Ed. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2005, v.5, p.5. (Coleção Temas de Processo Civil).

<sup>5</sup>BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus Curiae: uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro*. Consulta ao sítio virtual: <http://www.scarpinellabueno.com.br/>. Acesso em dezembro de 2014.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

## **2. DO DECRETO DE GESTÃO COMPARTILHADA (COGESTÃO)**

O Estado do Rio Grande do Sul para o enfrentamento do estado pandêmico ocasionado pela Covid-19 adotou o Sistema de Distanciamento Controlado, o qual foi instituído através do Decreto nº 55.240/20. Destaca-se que o referido decreto determina que – semanalmente - a partir de dados e do constante monitoramento da evolução da epidemia do novo Coronavírus (Covid-19) e das suas consequências sanitárias, sociais e econômicas, serão adotados um conjunto de medidas destinadas a preveni-las e a enfrentá-las de modo gradual e proporcional.

Destarte, tem-se como base a observância de segmentações regionais do sistema de saúde e segmentações setorializadas das atividades econômicas. Objetiva-se, assim, a preservação da vida e a promoção da saúde pública e da dignidade da pessoa humana, bem como que ocorra um equilíbrio entre os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa com a necessidade de se assegurar o desenvolvimento econômico e social da população.

Desse modo, ressalta-se que a cogestão – **gestão compartilhada com os municípios** – consiste em administrar o distanciamento controlado, possibilitando, por meio desta, a construção de estratégias coletivas mais próximas da realidade dos cidadãos, sempre com amparo em dados científicos, para minimizar os danos ocasionados pela Covid-19, tanto na saúde da população do Estado quanto na economia.

Nesse sentido, observa-se que, no âmbito do sistema de cogestão, existem medidas permanentes – obrigatórias e gerais para todo o território estadual. Além destas, verificam-se ações segmentadas, visto que são específicas, as quais visam, a partir da análise das evidências científicas, a preservação da autonomia dos municípios, de acordo com as necessidades regionais e locais. Atende-se, assim, às



**Ordem dos Advogados do Brasil  
Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**

Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS

Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

especificidades de cada atividade econômica e sanitária, buscando proteger à saúde, sem que ocorram excessivos prejuízos ao desenvolvimento econômico e social.

É mister salientar que, da análise dos Decretos Estaduais - a permissão para que os municípios adotem a cogestão não significa uma autorização para que os mesmos realizem a liberação indiscriminada das atividades. Isso porque toda decisão local deve estar fundamentada em laudos técnicos – médicos – sendo um simplório exercício de futurologia admitir que os municípios irão atuar sem amparo científico e estabelecer medidas menos restritivas que as decorrentes da bandeira recomendada pelo Estado.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

Portanto, frisa-se que, compulsando os Decretos, a cogestão - nos termos do § 2º do artigo 21<sup>6</sup> do Decreto nº 55.240/20<sup>7</sup> - possibilita, excepcionalmente, a substituição das medidas segmentadas – não se referindo às permanentes – determinadas pelo Estado, de acordo com as ações constantes no plano estruturado de prevenção e enfrentamento à epidemia da Covid-19 instituído pelos Municípios que

---

<sup>6</sup> “Art. 21 [...] § 2.º As **medidas sanitárias segmentadas** de que tratam os incisos I a IV do “caput” deste artigo **poderão ser, excepcionalmente, substituídas pelas medidas constantes de plano estruturado de prevenção e enfrentamento à epidemia do novo Coronavírus (COVID-19) instituído pelos Municípios que preenchem, cumulativamente, os seguintes requisitos:** (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20).

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

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

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

c) **prever protocolos de medidas segmentadas para quatro Bandeiras Finais, equivalentes às de que trata o art. 6.º deste Decreto, vedada a criação de nova classificação, as quais serão aplicadas de conformidade com a Bandeira Final definida para cada Região nos termos deste Decreto;** (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20).

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

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

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

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

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

a) ser feita, exclusivamente, por meio eletrônico, conforme indicado no sítio eletrônico <https://distanciamentocontrolado.rs.gov.br>, mediante o envio integral do seu plano, acompanhado dos documentos e justificativas que embasem as medidas adotadas, conforme o disposto nos incisos I a III deste parágrafo, com a identificação dos responsáveis; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20).

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

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

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

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

<sup>7</sup> Com alterações e redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20. O referido artigo expõe um rol de requisitos taxativo para os municípios que intentam adotar a cogestão.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

cumpram, cumulativamente, **aos requisitos taxativos**, conforme consta no dispositivo referido.

Assim, como supramencionado, é inadequada a compreensão de que o sistema de cogestão signifique um abrandamento das medidas de combate e prevenção à pandemia da Covid-19, visto que esse sistema faz parte dos Modelos de Distanciamento Controlado implementado pelo Estado, o qual foi construído com base em critérios científicos de saúde e de atividade econômica, tendo como prioridade a vida – consoante se depreende do caráter cogente da Lei Federal 13979/2020. Além disso, criou-se um sistema de bandeiras<sup>8</sup>, com protocolos obrigatórios e critérios específicos a serem seguidos pelos diferentes setores econômicos – conforme previsto no artigo 5º e seguintes do Decreto nº 55.240/2020.

Desta forma, frisa-se que no sistema de cogestão os municípios das Regiões Covid que intentarem adotar protocolos distintos para as atividades admitidas na determinação estadual devem elaborar planos estruturados próprios. Estes deverão ser aprovados por no mínimo dois terços dos prefeitos da Região Covid, devidamente aprovados por equipe técnica e encaminhados ao Gabinete de Crise para o Enfrentamento da Epidemia de Covid-19, exclusivamente por meio de formulário eletrônico, conforme disposto no § 2º do artigo 21 do Decreto nº 55.240/20.

Evidencia-se que o Decreto do Estado do Rio Grande do Sul estabelece requisitos taxativos e rígidos para a adoção do sistema de cogestão o que reforça que a permissão para os municípios aderirem esse sistema não significa uma

---

<sup>8</sup> Destaca-se que o Decreto nº 55.240/2020 aborda que de acordo com o grau de risco, cada região recebe uma bandeira nas cores **amarela, laranja, vermelha ou preta**, sendo que o monitoramento é semanal e a divulgação preliminar ocorre nas sextas-feiras. Dessa maneira, evidencia-se que quando a nova bandeira é de risco menor, a classificação passa a valer às 0h de sábado. Contudo, para as demais regiões, incluindo aquelas que apresentam recursos, ocorre uma nova divulgação nas segundas-feiras, tendo vigência a partir de terça-feira. Além disso, os protocolos obrigatórios devem ser respeitados em todas as bandeiras. (Grifamos).



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

autorização – “um cheque em branco” - para que os mesmos realizem a liberação indiscriminada das atividades.

Além disso, observa-se que a gestão da atual crise sanitária é uma tarefa complexa e dinâmica, em que exige que ocorra o monitoramento permanente das informações estratégicas em saúde e o diálogo constante entre os entes federativos com os Poderes da República, as instituições de Estado e os representantes de setores da sociedade civil. Neste aspecto, é o poder local, o gestor municipal, a autoridade mais próxima da cidadania, realizando-se, aqui, verdadeiramente o princípio constitucional implícito da subsidiariedade – objeto de análise pontual neste instrumento.

Ademais, é de amplo conhecimento a partir dos documentos emitidos e relatórios semanais divulgados que as autoridades do Poder Executivo Estadual vêm atuando para o enfrentamento à pandemia da Covid-19 alicerçadas em todos os instrumentos científicos disponíveis, utilizando-se de um Conselho de especialistas designados.

Destarte, cabe ressaltar que as medidas e requisitos abordados nos Decretos do Estado que permitem a adoção dos municípios ao Sistema de gestão compartilhada tem como base as análises formuladas pelo Gabinete de Crise e pelo Comitê de Dados. Ou seja, a modificação das medidas adotadas é baseada em critérios de dados científicos indo ao encontro da sistemática idealizada pelo modelo – em hipótese alguma a decisão municipal poderá contrariar a diretiva estabelecida pela autoridade estadual.

Assim, com a possibilidade de serem adotadas medidas de acordo com o contexto regional e local, propõe-se que ocorra a manutenção mínima das atividades econômicas atingidas pela pandemia. Todavia, sem negligenciar a



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**

Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS

Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

necessidade de se garantir mecanismos de fiscalização, o que deve obrigatoriamente constar nos novos planos de cogestão a serem apresentados pelos entes locais, sob pena de invalidade. Obriga-se ainda a apresentação para análise do Comitê Estadual de outros itens taxativos e básicos, tais como a abordagem do cenário epidemiológico da doença na região, a capacidade hospitalar e as alterações de protocolos.

É importante salientar que, compulsando o Decreto – juntamente com os Decretos modificativos/complementares a ele –, vislumbra-se por meio da adoção de regras da cogestão – substituição parcial –, que os municípios terão a possibilidade de abrandar determinados aspectos, de acordo com as singularidades locais. Contudo, importa repisar, tais premissas não concedem aos Gestores municipais a faculdade de atuar além dos limites rigidamente estabelecidos pelo sistema de controle sanitário estadual.

Outrossim, vislumbra-se que a gestão compartilhada não permite a adoção automática da bandeira anterior – inferior à prevista para as Macrorregiões da Saúde em que o município esteja integrado –, visto que existem requisitos que devem ser analisados para cada atividade, de acordo com os riscos da região. É imprescindível seguir o rigor técnico nas medidas de restrições ou de eventuais medidas de abrandamento que sejam definidas nos entes locais.

De tal modo, destaca-se que as normativas que regulamentam o sistema de cogestão, exigem suporte técnico baseado em evidências e estudos cientificamente comprovados, eis que por mais que os efeitos não sejam imediatos, é necessário que ocorra a revisão contínua e regular, conforme previsto no plano de enfrentamento, como forma de adequação sistemática e permanente à realidade epidemiológica de cada município gaúcho.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

Nesse sentido, é essencial registrar de forma muito direta que a decisão de retorno da cogestão regional, conforme análise dos Decretos não proporciona a liberação automática das atividades ou ameniza as medidas restritivas. Conseqüentemente, a permissão para estes adotarem o sistema não significa uma autorização para que realizem a liberação indiscriminada das atividades.

O que se viabiliza é a corresponsabilidade entre os administradores, visto que possibilita que os municípios realizem a gestão de parte das medidas restritivas de acordo com as necessidades locais. Esta por sua vez fundamenta em critérios científicos comprovados e respeitando as diretrizes estaduais, seus limites, exigindo dos municípios plena fiscalização para a observância dessas restrições, sempre resguardando a saúde e a vida.

Portanto, não se pode pôr um exercício de futurologia, de premonição e afirmar – sem amparo fático - que todos os municípios irão atuar sem amparo científico e que vão estabelecer medidas menos restritivas que as impostas pelos Estado. Isso é uma minoração de uma cláusula pétrea constitucional, eis que – na prática - acaba com a autonomia dos municípios. Nesse sentido, ressalta-se que alegar que os entes locais não sabem gerir é um desmonte ao federalismo, um desrespeito ao constituinte originário, matéria que será melhor detalhada na análise do mérito por parte deste *amicus curiae*.

### **3. DO MÉRITO – O FEDERALISMO BRASILEIRO E O SISTEMA DE COGESTÃO NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19**

#### **3.1 O Federalismo Trino e o Poder Local**

Na Constituição de 1988 o federalismo brasileiro passou a distribuir os poderes, entre as esferas de governo, de forma mais equilibrada, passando a



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

adotar o modelo de federalismo cooperativo, em que o Estado garanta uma atuação solidária e conjunta na realização das metas comunitárias.

Evidencia-se que a Constituição foi o primeiro documento constitucional a conter um viés notadamente municipalista, rompendo com o histórico de centralização estatal, tendo em vista a formação de um Estado de viés mais centrífugo, com atribuição de competências exclusivas. Atribuiu-se aos entes locais um acréscimo autonomia que jamais haviam experimentado, estipulando, entre outras atribuições, a capacidade de edição de Lei Orgânica própria e a admissão de múltiplas tarefas constitucionais através de processos de municipalização.

É importante mencionar que a Constituição, promulgada em 05 de outubro de 1988, prevê no artigo 1º que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados-membros, municípios e do Distrito Federal, formando o Estado Democrático de Direito. A norma constitucional também estabelece um modelo federalista de divisão espacial de poder e autonomia entre os entes federados – União, estados-membros, Distrito Federal e municípios –, nos termos do *caput* do artigo 18. Além disso, pela leitura do artigo 60, parágrafo 4º, inciso I da Constituição, identifica-se o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo – cláusula pétrea<sup>9</sup>.

Portanto, conforme supramencionado, não se pode pôr um exercício de futurologia achar que todos os municípios irão atuar sem amparo científico e que vão estabelecer medidas menos restritivas que as impostas pelos Estado, conseqüentemente, estar-se-ia diante de uma minoração de uma cláusula pétrea constitucional, rompendo com o modelo de sistema federativo e acabando, sucessivamente com os municípios e suas autonomias.

---

<sup>9</sup> TAVARES, André Ramos, *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

Ressalta-se que, em razão da previsão de autonomia para os entes municipais, inexistente na atualidade outra forma de união federal em que o princípio da autonomia municipal “tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988”.<sup>10</sup>

Nesse sentido, evidencia-se que - diferente de outras federações - a brasileira é formada por um sistema que apresenta três níveis de governo, formando um federalismo trino e *sui generis*. No Direito comparado não existe nada igual, em razão de que os entes locais foram incluídos como integrantes da federação, sendo que os três níveis possuem seus próprios Poderes legislativos e executivos, bem como os níveis federal e estadual apresentam seus próprios Poderes judiciários.<sup>11</sup>

A autonomia é a capacidade ou o poder de gerir os próprios negócios, de acordo com os limites prefixados por uma entidade superior. Conseqüentemente, foram reconhecidos aos municípios o poder de auto-organização, autogoverno e competências exclusivas. Nesse sentido, a autonomia é compreendida como um governo próprio dentro da esfera de competências elencada pela Constituição Federal, sendo que os Estados federados são sujeitos titulares de autonomia.<sup>12</sup> Outrossim, em seu sentido técnico-político, a autonomia está relacionada ao fato de as entidades que formam o sistema federativo apresentarem capacidade de autogoverno, auto-legislação, autoadministração e auto-organização.<sup>13</sup> A

<sup>10</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 314.

<sup>11</sup> SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 31. ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.

<sup>13</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

Constituição prevê a autonomia municipal forte nos artigos 18<sup>14</sup>; 29<sup>15</sup>; e 34, inciso VII, alínea “c”.<sup>16</sup>

Destaca-se, ainda, que a autonomia é um elemento central do federalismo, tendo como atributo principal o da possibilidade de edição de atos normativos com força própria, ou seja, a autonomia torna-se mais ampla que o atributo da autarquia – que coincide apenas à atividade administrativa. Ademais, frisa-se que nos Estados unitários a descentralização é apenas administrativa, a qual é insuficiente para caracterizar a autonomia própria do Estado federado. Assim, nesse modelo de Estado existem dois governos concomitantes – no caso brasileiro há um federalismo trino – no mesmo território, dando ensejo a uma pluralidade de ordenamentos.<sup>17</sup>

De outro modo, é importante ressaltar que o princípio geral que define a repartição de competências entre os entes federados é o da “predominância do interesse”, assim: à União compete às matérias de “interesse geral”; aos estados-membros as matérias com “predominante interesse regional”; e aos municípios “assuntos de interesse local”.<sup>18</sup> É mister salientar que os municípios são reconhecidos como entidades político-administrativas de terceiro grau, integrantes e necessárias para a formação do sistema federativo brasileiro – um país de proporções continentais –, visto que é a unidade de governo mais próximo da população, a qual conhece as peculiaridades e necessidades no âmbito local.

Nesse sentido, é evidente que a decisão de retorno da cogestão regional - além de não significar a liberação automática e indiscriminada das

<sup>14</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

<sup>15</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos (BRASIL, 1988).

<sup>16</sup> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] c) autonomia municipal (BRASIL, 1988).

<sup>17</sup> HORTA, Raul Machado. *A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Santa Maria, 1964.

<sup>18</sup> SANTOS, Angela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan./jun. 2011.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

atividades ou amenizar as medidas restritivas - concretiza o sistema federativo brasileiro tal como previsto na Constituição. Destarte, possibilita que os municípios realizem a gestão de parte das medidas restritivas de acordo com as necessidades locais, fundamentando-as em critérios científicos comprovados e respeitando as diretrizes estaduais limitadoras, obrigando os municípios a fiscalizar as restrições, tendo como horizonte os *standards* científicos.

Frisa-se, nesse sentido, que afirmar que os entes locais não sabem gerir é afrontar o modelo de federalismo adotado no Brasil, o resultado do poder constituinte originário pátrio, sem olvidar a contrariedade expressa a cláusula pétrea – prevista no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I da Constituição. A federação deve necessariamente se compatibilizar com descentralização e corresponsabilidade na tomada de decisões, onde se insere, pelas razões que serão expostas a seguir, sem qualquer dúvida as políticas públicas de saúde.

### **3.2 A competência administrativa comum em Saúde e a concretização do federalismo trino por intermédio da cogestão da pandemia**

A Constituição de 1988 prevê no âmbito do federalismo a busca por equilíbrio entre autonomia, descentralização e grandes diversidades do Estado, sendo que para tanto foi introduzido um sistema complexo de repartição de competências entre os entes federativos.

Um dos pilares da Constituição Democrática de 1988 foi o fortalecimento do princípio federativo e a inserção da inovadora estrutura de uma descentralização de natureza trina: um poder central, a União; um regional, os Estados; e, uma esfera autônoma de gestão local, os Municípios.



**Ordem dos Advogados do Brasil  
Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**

Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS

Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

A organização destas múltiplas esferas de gestão igualmente foi alicerçada em uma multiplicidade de tarefas – sejam administrativas e/ou legislativas – cuja destinação para as diferentes esferas foi definida pelo poder constituinte brasileiro.

Algumas atribuições, por sua vez – dada sua complexidade e exigência de uma articulação amparada na convergência e no princípio da lealdade federativa – deveriam ser exercidas de forma compartilhada, ou seja, de maneira comum. E é neste campo que se encontram as políticas públicas de saúde e, no triste momento da vida brasileira, o enfrentamento da pandemia.

As competências são conceituadas como diversas modalidades de poder, disponibilizadas para os órgãos ou entidades estatais realizarem suas funções, consistindo, também, na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, de acordo com as especificações das matérias sobre as quais se exerce o poder de governo.<sup>19</sup>

Destaca-se que a repartição de competências entre o governo central e os entes subnacionais é ponto central para a formação do Estado federal, sendo que para se verificar o grau de centralização política presente em um Estado são analisadas as atribuições que foram concedidas ao governo central e aos governos regionais e locais – estados-membros e municípios.

Nesse sentido, observa-se que o sistema de cooperação entre os entes federativos inicia pelo reconhecimento de que cada ente deve colaborar com as demais, intentando a orientação, coordenação e controle do processo político-administrativo. Nota-se que esse sistema se efetiva por meio da repartição de competências verticais e se fundamenta em razão de que os governos central,

---

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31. ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

regional e local têm como meta a execução das tarefas estatais para que os cidadãos se beneficiem – com a finalidade de concretizar o interesse público. Além disso, os entes assumem uma cooperação subsidiária, tendo em vista auxiliar os entes menores – mais próximos dos cidadãos - quando não for possível realizar as tarefas sozinhos.<sup>20</sup>

A Constituição de 1988 pelo **complexo quadro de entes federativos, trouxe um modelo diferenciado as repartições de competências**, sendo possível extrair da leitura dos artigos 21 ao 30 da Constituição a “coluna vertebral” que sustenta a divisão de competências entre os entes federados.<sup>21</sup>

Desse modo, verifica-se que as competências da União se dividem em: materiais concorrentes, nos termos do artigo 21 e legislativas privativas do artigo 22; bem como é atribuído aos estados-membros a competência residual, conforme disposto no artigo 25, e competência para criar municípios, prevista no artigo 18, §4º. Já aos municípios a suas competências estão expressas entre os artigos 29 e 30.

As áreas das competências legislativas concorrentes para União, estados-membros e Distrito Federal estão dispostas no artigo 24, assim como as competências materiais administrativas comuns para União, estados-membros, municípios e Distrito Federal estão previstas no artigo 23. Nesse sentido, destaca-se que todos os entes federados exercem as competências comuns em condições de igualdade, sem subordinação, além de que a atuação de um não exclui a dos outros. Cabe ressaltar que a Constituição de 1988 prevê expressamente o federalismo cooperativo brasileiro, disposto nos artigos 23 e 24.

---

<sup>20</sup> KRELL, Joachim Andreas. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

<sup>21</sup> CORRALO, Giovanni da Silva. O poder municipal na elaboração e execução de políticas públicas. 2012. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 116-130, jan/jun. 2012.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

Esta é a essência do Federalismo Cooperativo, de matriz alemã, e que vem incorporado na estrutura constitucional brasileira. Foram neste sentido as inúmeras decisões do Supremo Tribunal Federal ao estabelecer, como no paradigmático julgamento da ADI 6341, o compartilhamento de deveres no enfrentamento da Covid-19, em que a autonomia de Estados e Municípios foi reafirmada, sem que isso desobrigue a União de seu papel de coordenação. Neste sentido, é esclarecedora a assertiva na ADI 6764 de que **“há um condomínio, integrado por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, voltado a cuidar da saúde e assistência pública”**;

Desta forma, é indispensável que exista uma maior **cooperação** entre os entes federativos nas ações de interesses locais, regionais ou nacionais, tendo em vista o atendimento da população de melhor forma e a execução de políticas públicas mais eficientes, eficazes e econômicas.

Impende salientar que a lei 13.979/20 surge enquanto regramento específico para o combate à Covid-19, logo, com vigência contida a esse surto pandêmico. Atualmente, são mais de 500 portarias, leis, medidas provisórias, decretos, instruções normativas, deliberações, recomendações e resoluções emitidas em nível federal/nacional. De toda a sorte, a lei 13.979/20 desempenha um importante papel no combate à pandemia Covid-19 e poderá servir de modelo para o aprimoramento da legislação sanitária brasileira, não obstante possam surgir críticas quanto à sua rápida elaboração, que não contou com uma efetiva participação social.<sup>22</sup>

As medidas de combate à Covid-19 previstas na Lei 13.979/20, que somente podem ser efetivadas durante o período de emergência declarado pelo

---

<sup>22</sup> A emergência com que o mundo foi tomado pela pandemia não parece ter fornecido outra alternativa para o Estado brasileiro, pois requeria uma atuação normativa. Mais de um ano após a declaração de emergência pela Organização Mundial de Saúde nota-se que uma das falhas foi a não utilização, pelo governo federal, dos instrumentos previstos na referida lei, o que poderia conduzir a uma atuação mais concatenada da União, Estados, Distrito Federal e municípios.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

Ministro de Estado da Saúde<sup>23</sup> abrangem uma série de restrições: isolamento, quarentena, compulsoriedade de ações (exames, testes, coletas, vacinação e outras medidas profiláticas, tratamentos médicos), uso obrigatório de máscara, estudo ou investigação epidemiológica, exumação/necropsia/cremação/manejo de cadáver.

Além disso, restrição excepcional e temporária da entrada e saída do país e de locomoção por diversos modais, requisição de bens e serviços, autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de materiais/medicamentos/equipamentos/insumos essenciais para o combate à pandemia e sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa desde que aprovada em determinadas agências internacionais (art. 3º).

A proporcionalidade na imposição das medidas é resguardada no §1º do art. 3º e o respectivo §2º garante às pessoas o direito à informação, tratamento digno e à observância dos direitos humanos e fundamentais. O §5º conferiu competência para ato do Ministro de Estado da Saúde definir as condições e prazos para as medidas de isolamento e quarentena – as mais polêmicas e questionáveis em razão dos direitos fundamentais. Em razão disso, a Portaria 356 de 11 de março de 2020 – Ministro da Saúde – trouxe a competência dos profissionais de saúde para a determinação do isolamento, enquanto que a quarentena deverá ser determinada por ato administrativo formal e motivado do Secretário de Saúde – estadual, distrital ou municipal – ou respectivos chefes do Executivo, com o objetivo de “garantir a manutenção dos serviços de saúde em local certo e determinado” (art. 4º).

Assim, em decorrência da própria lei e de ato do Ministro de Estado da Saúde, as autoridades regionais e locais estão empoderadas a fixar as medidas

---

<sup>23</sup> A Portaria n 188/2020 declarou emergência em saúde pública de importância nacional em 3 de fevereiro de 2020, com base na declaração de emergência em saúde pública de importância internacional pela Organização Mundial de Saúde, feita em 30 de janeiro de 2020. Por óbvio, a declaração nacional não pode extrapolar a internacional.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

restritivas de combate à pandemia Covid-19, o que preserva o federalismo nos termos da Constituição do federalismo brasileiro de cooperação.

Nesse sentido, a decisão que SUSPENDEU PROVISORIAMENTE o retorno da Gestão Compartilhada (Cogestão) com os Municípios no Sistema de Distanciamento Controlado, mantendo a Gestão Centralizada no Governo do Estado, fere claramente o que prescreve o artigo 23 da Constituição Federal, senão vejamos:

**Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

(...)

**II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;**

**Esta é a razão central para que o mérito do presente agravo seja provido, confirmando a decisão do Desembargador Plantonista, ratificada com extrema fundamentação e prudência pelo Relator.**

A decisão de constitucionalidade concreta e legalidade do Decreto Estadual, se sustenta, pois, além dos dispositivos gerais de competência, no campo específico da saúde, no artigo 198, *caput*, da Constituição ressalta-se que os serviços da saúde são integrantes de uma rede regionalizada e hierarquizada. Trata-se do Sistema Único de Saúde (SUS), em que o inciso I do referido artigo estabelece a descentralização da responsabilidade das ações e serviços de saúde entre os entes federativos. Assim, quanto mais perto do fato – mais próximo do cidadão - a decisão for tomada, mais chances de acertar, devendo se redefinir as atribuições dos entes federativos.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> MARTINS, Wal. *Direito à Saúde*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

É importante ressaltar que, além das previsões constitucionais referentes à distribuição de competências – sejam legislativas ou administrativas – para prestação dos serviços de saúde pública e, portanto, de GESTÃO DA PANDEMIA, há forte legitimação infraconstitucional a sustentar a legalidade estrita do Decreto Estadual. Isso porque os artigos 15 ao 19, da Lei nº 8.080/90, ao regulamentar as atribuições de cada ente federativo no Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecem que o sistema é de responsabilidade das três esferas de governo. Assim, para sua implementação e gestão, as obrigações e atividades nas municipalidades precisam ser exercidas de forma integrada às demais esferas de governo, visando a construção de políticas setoriais e intersetoriais que garantam à população o acesso universal e igualitário.

Desse modo, com relação às competências previstas na Lei nº 8.080/1990 para os entes federativos na gestão do SUS, o artigo 15 consagra as atribuições comuns a todos as esferas no âmbito administrativo, reafirmando a previsão contida na Carta Política – o que está em absoluta consonância com modelo de distanciamento efetivado pelo Estado do Rio Grande do Sul, **admitindo a cogestão e, portanto, a corresponsabilidade nas diferentes esferas de autonomia constitucional.**

A municipalização das ações e serviços de saúde é implementada como forma de um avanço importante para o SUS, pois tende a concretizar a descentralização política, um dos pilares base do federalismo. Portanto, esse método visa efetivar uma parceria efetiva entre o governo e a comunidade – o que se potencializa sobremaneira na gestão municipal -, auxiliando no controle social das ações do Poder Público e abrindo espaço para um novo pacto federativo, voltado para a solidariedade política e social.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

Destaca-se que a menor esfera de governo dotada de competências é justamente o Município, sendo que ele por estar mais próximo da população e da realidade local é quem deve decidir primeiro acerca dos assuntos que lhe são comuns, do seu interesse institucional e da proteção de sua população. Dessa maneira, cada prefeito e respectivo comitê municipal de gerenciamento de crise devem estabelecer o plano de enfrentamento da Covid-19 de acordo com a sua realidade e em defesa dos interesses da respectiva população.<sup>25</sup>

Cabe frisar que, diante da situação atualmente vivenciada, em razão da pandemia do coronavírus, a atuação dos estados-membros em conjunto com os municípios é ainda mais essencial, visto que são os entes locais e regionais que possuem condições de diagnosticar mais precisamente o avanço da Covid-19 em suas respectivas comunidades, **o que é respeitado pelo modelo de cogestão.**

Esse foi o entendimento do Plenário do Supremo Tribunal Federal nos autos da paradigmática Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341, que estabeleceu a linha jurisprudencial da corte, a saber:

EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor,

<sup>25</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Parecer jurídico 001/2020*: competências municipais na Federação brasileira em tempos de Covid-19 – aportes teóricos e práticos à gestão municipal. Brasília: CNM, 2020.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. 2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. **3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios.** 4. **A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles.** 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. 6. **O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde.** 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais. Grifamos.

Frise-se que a ADI 6.341 teve como objeto diversos dispositivos da MP 926/2020, que centralizava no Presidente da República as prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção e de serviços públicos e atividades essenciais. O requerente alegou que a Medida Provisória causaria um esvaziamento



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**

Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS

Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

nas competências e responsabilidades constitucionais dos estados e municípios para a execução de medidas sanitárias, epidemiológicas e administrativas para a mitigação da pandemia coronavírus.

Na análise da medida cautelar – decisão que foi referendada posteriormente – o Ministro relator deferiu a suspensão das citadas normas, fundamentando sua decisão especialmente no federalismo cooperativo e nas competências comuns e concorrentes entre os entes em matéria de saúde pública. Isto é, a Medida Provisória nº 926/2020, que trouxe nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não poderia afastar a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Desta forma, em relação a MP 926/2020, o relator destacou:

“[...] Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior. [...]”

“O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios [...]”

A decisão reafirma a inafastabilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações voltadas à saúde pública, tendo em vista a competência comum prevista no artigo 23, inciso II da Constituição, tampouco é afastado o poder/dever da União de coordenação do enfrentamento da pandemia.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

Para melhor ilustrar a acertada decisão Superior, transcrita, oportuno alguns trechos que consagram o entendimento de compartilhamento de funções, senão vejamos:

Partes do voto do Ministro Alexandre de Moraes:

“A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. **Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações.**” Grifamos.

Ainda, prossegue Alexandre de Moraes:

“A complexidade e a gravidade da crise não permitem o desrespeito à Constituição. Mais do que isso, na crise, é que as normas constitucionais devem ser respeitadas. **Na crise, a Constituição deve servir de guia aos líderes políticos para que haja cooperação, integração, exatamente para chegarmos a bom tom no final dessa difícil caminhada para todos:** União, Estados, Municípios e todos os brasileiros. [...]. Na previsão do art. 23, saúde pública é matéria de competência comum de todos os entes federativos; e não está só no art. 23. No art. 194, a Constituição também assim estabelece. Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” Grifamos.

“[...] no momento de acentuada crise, o que nós precisávamos - e precisamos - é fortalecimento da união entre os entes federativos, ampliação da cooperação entre os entes federativos, dos três Poderes. São instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados por todas as lideranças políticas municipais, estaduais e federais em defesa do interesse público. **O que menos precisamos é embates judiciais entre entes federativos para que um queira anular o que o outro fez, ou para que o outro queira sobrepujar o posicionamento dos demais.** Temos que afastar esse personalismo ou esses personalismos de diversos entes



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

federativos prejudiciais à condução das políticas públicas de saúde essenciais, neste momento, ao combate da pandemia do covid-19.” Grifamos.

**“O que não podemos, com o devido respeito às opiniões em contrário, é, a partir da crise, e a partir de casos isolados de exagero [...] acabar com as autonomias estaduais, distrital e municipais, determinando uma centralização na União. Não é isso que, a meu ver, a Constituição permite.”** Grifamos

Outrossim, é importante ressaltar trechos do voto do Ministro Luiz Fux:

**“A Constituição Federal prevê que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF), bem como cuidar da saúde e assistência pública (art. 23, II, CF). Estabeleceu, assim, um condomínio legislativo em matéria de saúde, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membros.”** Grifamos.

“Em termos gerais, a Federação se caracteriza por aglutinar, dentro de um mesmo território, diversos centros dotados de capacidade política. O federalismo configura um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre várias entidades políticas autônomas, que coexistem no interior de um único Estado soberano. Trata-se de um modelo de organização política que busca conciliar a unidade com a diversidade.”

Desse modo, nota-se que a decisão acima não determina a abertura do comércio, flexibilização das normas ou qualquer outra ação que possa prejudicar a saúde pública, principalmente na grave crise existente. Estabelece, isso sim, **que todos possam ter uma responsabilidade conjunta, avaliando a situação dentro de sua respectiva região, respeitando o federalismo cooperativo e, por conseguinte, a descentralização das ações de combate à pandemia e a autonomia local.**

**A afirmação do Ministro Alexandre de Moraes, de que não é admitido pelo texto constitucional que a partir de eventual caso isolado de exagero “acabar com as autonomias estaduais, distrital e municipais,**



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

**determinando uma centralização na União”, é exatamente o tema que se discute na cogestão: não se pode, em afirmação futuroológica, afirmar que os gestores locais agirão sem responsabilidade.**

**Além disso, casos pontuais, que possam talvez ocorrer, devem ser tratados com os preceitos estabelecidos a partir da interpretação conforme a Constituição efetuada pelo STF na análise da MP 966, a saber: os gestores devem agir segundo as orientações científicas e com amparo nos princípios da prevenção e da precaução. Logo, o controle dos atos administrativos – o que se amplia na esfera local a partir do controle social – permitirá que se afaste de imediato decisões que porventura desbordem das regras sanitárias, tratando-se tais atos com os limites da pontualidade sem ferir a essência democrático federalista da Carta de 1988.**

Destaca-se que, da experiência do estado pandêmico que assola o mundo, no caso brasileiro é necessário que se preze pela cooperação entre os entes que compõem o sistema federativo, tendo em vista a existência de disciplina e articulação prévia entre os órgãos de poder. No entanto, evidencia-se que a articulação não significa que um órgão ou um ente federativo possa avançar na autonomia do outro, mas denota que, no campo dos interesses regionais, locais e nacional, haja uma coordenação.

É mister salientar que em momentos de acentuada crise, o fortalecimento e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público. Evidente que devem estar em conformidade aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, evitando a adoção de medidas que sejam prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

combate da pandemia de Covid-19 – assim os Municípios devem atuar nos estritos limites admitidos pela normativa estadual.

Portanto, à luz dos ensinamentos expostos, deve o Brasil respeitar a estrutura federal exatamente para evitar o caos, com o estabelecimento de parâmetros mínimos, possibilitando, onde necessário, a implementação de medidas diferenciadas de controle e mitigação dos efeitos da Covid-19. Assim, estar-se-á concretizando o quadro das competências comuns e concorrentes, como é proposto no sistema de gestão compartilhada (cogestão), objeto do presente agravo.

Assim, **evidencia-se que o Decreto nº 55.240/20 – e respectivas alterações – ao prever a adesão dos municípios ao sistema de cogestão, não permite que os gestores municipais privilegiem “a economia em detrimento das medidas sanitárias preventivas”.** Observa-se que é facultado aos entes municipais a adoção de medidas sanitárias segmentadas substitutivas, após a apresentação e aprovação de plano de cogestão que esteja adequado aos requisitos objetivos expostos no referido decreto, dentre eles a **demonstração de o ente local possui efetivo suficiente** para exercer a fiscalização – de fato - do cumprimento dos protocolos.

A título exemplificativo e a demonstrar que cogestão é sinônimo de corresponsabilidade, cabe trazer alguns decretos locais que estabeleceram medidas mais restritivas que as praticadas pelo Estado, igualmente a partir de laudos médicos e com amparo na concepção de autonomia local. Inúmeros municípios gaúchos optaram pela adoção de medidas mais restritivas - de *lockdown* nos finais de semana proibindo a circulação por motivos de lazer -, como se vislumbra nos seguintes decretos:



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**

Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS

Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

- **Arroio dos Ratos** - Decreto nº 37, de 22 de março de 2021<sup>26</sup>.
- **Barão do Triunfo** - Decreto nº 25/2021, de 25 de março de 2021<sup>27</sup>.
- **Boqueirão do Leão** – Decreto nº 024/2021, de 10 de março de 2021<sup>28</sup>.
- **Butiá** - Decreto nº 0002/2021 de 06 de janeiro de 2021<sup>29</sup>.
- **Charqueadas** - Decreto nº 3818, de 21 de março de 2021.<sup>30</sup>
- **General Câmara** – Decreto nº 167/2020, 30 de dezembro de 2020<sup>31</sup> e Plano de Prevenção 18 de março de 2021<sup>32</sup>.
- **Minas do Leão** - decreto nº 034/2021 Em 25 de março de 2021<sup>33</sup> e Decreto nº 031/2021 Em 22 de março de 2021<sup>34</sup>.
- **Santa Cruz do Sul** - Decreto nº 10.842, de 04 de março de 2021<sup>35</sup>.
- **São Jerônimo** - Decreto nº 5100/2021, de 21 de março de 2021.<sup>36</sup>
- **Venâncio Aires** - Decreto municipal nº 7.532, de 22 de fevereiro de 2021<sup>37</sup> e Decreto municipal nº 7.533, de 22 de fevereiro 2021<sup>38</sup>.

<sup>26</sup> Ementa: Acrescenta o inciso V do art 2 e altera o Anexo único do Decreto Municipal n. 33/2021 "Art. 2 V– vedação de abertura para atendimento ao público, bem como de permanência nos recintos ou nas áreas internas e externas de circulação ou de espera nas missas e nos estabelecimentos e serviços religiosos, durante horário compreendido entre às 20h e às 5h, em todos os dias da semana. "

Acesso em: <<http://arroiodosratos.rs.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/DECRETO-37-2021.pdf>>.

<sup>27</sup> Ementa: Estabelece medidas de prevenção e contenção do coronavírus (Covid-19) de acordo com o decreto estadual 55.799/2021.

Acesso em: <<https://baraodotriunfo.rs.gov.br/site/wp-content/uploads/2021/03/decn%C2%BA025.2021.pdf>>.

<sup>28</sup> Ementa: Decreta de forma excepcional e temporária *lockdown* em todo o território do Município de Minas do Leão das 20h do dia 12 de março às 05h do dia 15 de março, para fins de enfrentamento ao avanço da COVID-19.

Acesso em: <<http://www.minasdoleao.rs.gov.br/transparencyportal/20210310135405.pdf>>.

<sup>29</sup> Ementa: Prorroga o decreto nº 0062/2020, que reitera a declaração de estado de emergência e de calamidade pública para fins de prevenção e de à pandemia causada pelo Covid-19 (Novo Coronavírus) dispõe sobre as novas normas do decreto estadual N. 55.154, de 1º de abril de 2020, e dá outras providências.

Acesso em: <<https://www.butia.rs.gov.br/images/Legislacao/decretos/2021/2.pdf>>.

<sup>30</sup> Ementa: Dispõe sobre as medidas de prevenção e enfrentamento à pandemia do Covid-19, adota os termos do decreto estadual 55.799/21, firma procedimentos do protocolo regional da Região Covid e dá outras providências.

Acesso em: <[http://site.charqueadas.rs.gov.br/joomla/images/stories/File/2021/decretos/3818-21\\_decreto.pdf](http://site.charqueadas.rs.gov.br/joomla/images/stories/File/2021/decretos/3818-21_decreto.pdf)>.

<sup>31</sup> Ementa: Dispõe sobre as medidas de Distanciamento Controlado para fins de prevenção e enfrentamento à pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) nos períodos de fim de ano e veraneio.

Acesso em: <[https://generalcamara.rs.gov.br/uploads/norma/26248/Decreto\\_167\\_de\\_2020.pdf](https://generalcamara.rs.gov.br/uploads/norma/26248/Decreto_167_de_2020.pdf)>.

<sup>32</sup> Acesso em: <<https://generalcamara.rs.gov.br/noticia/visualizar/id/2101/?prefeitura-de-general-camara-apresenta-plano-estruturado-de-prevencao-e-combate-a-covid-19.html>>.

<sup>33</sup> Ementa: Altera o decreto Nº 031, de março de 2021 e dá outras providências.

Acesso em: <<http://www.minasdoleao.rs.gov.br/transparencyportal/20210325161338.pdf>>.

<sup>34</sup> Ementa: Estabelece medidas de prevenção e contenção ao Coronavírus (Covid-19) de acordo com o decreto estadual 55.799/2021.

Acesso em: <<http://www.minasdoleao.rs.gov.br/transparencyportal/20210322141003.pdf>>.

<sup>35</sup> Ementa: Reitera a declaração de estado de calamidade do Município de Santa Cruz do Sul e dispõe sobre medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do surto epidêmico de Coronavírus (COVID-19); estabelece regras e período de Lockdown no âmbito do Município de Santa Cruz do Sul.

Acesso em: <<http://cms.gaz.com.br/wp-content/uploads/2021/03/DECRETO-10.842-PANDEMIA-COVID-19-04.03.pdf>>.

<sup>36</sup> Ementa: Estabelece medidas de prevenção e contenção ao Coronavírus (Covid-19) de acordo com o decreto estadual 55.799/2021.

Acesso: <[https://saojeronimo.rs.gov.br/uploads/norma/21628/Decreto\\_5100.pdf](https://saojeronimo.rs.gov.br/uploads/norma/21628/Decreto_5100.pdf)>.

<sup>37</sup> Ementa: Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19) aos órgãos da administração pública municipal.

Link:

<<https://camaravenancioaires.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=8050&cdDiploma=202107532&NroLei=7.532&Word=&Word2=>>>.

<sup>38</sup> Ementa: Reitera a declaração de estado de calamidade pública e adoção de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do surto epidêmico de Coronavírus (Covid-19), no município de Venâncio Aires.

Acesso em:



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

Ainda, é importante salientar a pesquisa elaborada pela Confederação de Municípios – CNM<sup>39</sup>, com todos os gestores do país, que aponta dados que invalidam a afirmação desprovida de base científica e fática no sentido da ausência de responsabilidade como atitude intrínseca a gestão municipal. Senão vejamos<sup>40</sup>:

#### **Lockdown (fechamento total das atividades não essenciais)?**

Sim	948	37,1%
Não	1.580	61,9%
Não respondeu	25	1,0%
<b>Total</b>	<b>2.553</b>	<b>100,0%</b>

#### 3.1 Lockdown (fechamento total das atividades não essenciais)?



A pesquisa destaca que os resultados desta semana indicam que 37,1% dos Municípios pesquisados estão realizando *lockdown* - considerado na pesquisa como o fechamento total das atividades não essenciais - como medida para conter a propagação da Covid-19. Já 61,9% afirmaram que ainda não tomaram esta

<<https://camaravenancioaires.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=8050&cdDiploma=202107533&NroLei=7.533&Word=&Word2=>>.

<sup>39</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Pesquisa CNM – Covid-19 – Edição 02 – de 29/03 a 31/03*. Brasília: CNM, 2021.

Acesso em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Relatorio\\_Pesquisa\\_Relampago\\_Ed\\_02.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Relatorio_Pesquisa_Relampago_Ed_02.pdf)>.

<sup>40</sup> A numeração das tabelas e gráficos será idêntica à publicada no sítio da Confederação Nacional de Municípios.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

atitude nesta semana.<sup>41</sup>

### **Restrição de circulação de pessoas à noite (toque de recolher)?**

Sim	2.098	82,2%
Não	448	17,5%
Não respondeu	7	0,3%
<b>Total</b>	<b>2.553</b>	<b>100,0%</b>

#### 3.2 Restrição de circulação de pessoas a noite (toque de recolher)?



Já quanto à restrição da circulação de pessoas à noite, 82,2% dos Municípios estão com essa medida em vigor nesta semana, e somente 17,5% declararam que ainda não adotaram.

### **Restrição de atividades nos finais de semana?**

Sim	2.246	88,0%
Não	300	11,8%
Não respondeu	7	0,3%
<b>Total</b>	<b>2.553</b>	<b>100,0%</b>

<sup>41</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Pesquisa CNM – Covid-19 – Edição 02 – de 29/03 a 31/03*. Brasília: CNM, 2021.  
Acesso em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Relatorio\\_Pesquisa\\_Relampago\\_Ed\\_02.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Relatorio_Pesquisa_Relampago_Ed_02.pdf)>.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

### 3.3 Restrição de atividades nos finais de semana?



Além disso, os resultados indicam que 88% dos Municípios estão adotando restrições das atividades aos finais de semana, e somente 11,8% não.<sup>42</sup>

### Diminuição dos ônibus públicos?

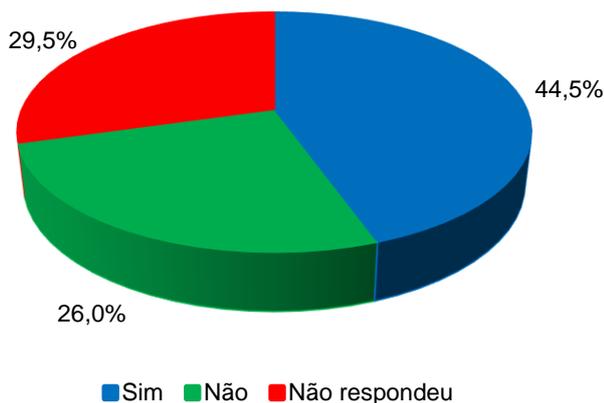
Sim	1.137	44,5%
Não	664	26,0%
Não respondeu	752	29,5%
<b>Total</b>	<b>2.553</b>	<b>100,0%</b>

<sup>42</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Pesquisa CNM – Covid-19 – Edição 02 – de 29/03 a 31/03*. Brasília: CNM, 2021.  
Acesso em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Relatorio\\_Pesquisa\\_Relampago\\_Ed\\_02.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Relatorio_Pesquisa_Relampago_Ed_02.pdf)>.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

3.4 Diminuição dos ônibus públicos?



Por todas estas razões e, em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, a autonomia local como cláusula pétrea e a prática responsável verificada com dados empíricos pela regra geral dos gestores locais, assiste razão a manutenção do sistema de gestão compartilhada – cogestão com o acolhimento do agravo em debate, na sua análise de mérito.

### **3.3 O princípio da subsidiariedade e o sistema de cogestão**

Pelo que se observou, é imperiosa a necessidade de uma maior cooperação entre os entes federativos nas ações que abarcam tanto interesses locais, regionais ou nacionais, objetivando atender de melhor forma à população, executando políticas públicas mais eficientes. Nesse sentido, evidencia-se que a Constituição de 1988 é explicitamente federativa e estabelece todas as premissas necessárias para afirmar a adoção implícita subsidiariedade administrativa interna, visando por meio dela o fortalecimento das atribuições, recursos e demandas do poder local.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

Contemporaneamente existe uma forte tendência de descentralização do poder e de valorização da autonomia local. Desta forma, “independientemente de la forma del Estado que se haya adoptado históricamente, puede decirse que, en el mundo occidental democrático, el Estado contemporáneo es un Estado descentralizado o en vias de descentralización”<sup>43</sup>. Consequentemente, isto resta evidenciado na edição de documentos internacionais estratégicos que versam sobre o assunto, como a Carta Europeia de Autonomia Local, bem como por meio da inserção explícita do princípio da subsidiariedade tanto no Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht) quanto em diversas Constituições de países europeus – Itália, Alemanha, Espanha e Portugal.<sup>44</sup>

Salienta-se que o princípio da subsidiariedade se caracteriza como uma valorização dos Poderes e estruturas institucionais mais próximas do cidadão, as quais devem prezar pela atuação focada na resolução dos problemas da sociedade, de modo a garantir que as estruturas centrais tenham competência subsidiária, de auxílio quando o ente local não consiga atuar de forma eficiente e econômica. Logo, nota-se que a referida recomendação tende a privilegiar as esferas políticas descentralizadas e promover o desenvolvimento dos poderes locais, sem que isso implique o afastamento da responsabilidade das demais esferas.<sup>45</sup>

Neste contexto, a subsidiariedade também se articula com o Princípio da Descentralização Democrática e da Desburocratização, tendo em vista assegurar a participação das populações na defesa e persecução dos seus interesses.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R. **La descentralización del poder en el estado democrático contemporáneo**. Córdoba, 2003. p. 08.

<sup>44</sup> GIACOBBO, G. E.; HERMANY, R. (Re)Pensar a democracia a partir da cidade - fundamentos da participação política a partir do espaço local no Brasil. In: Ana Cristina Aguilar Viana; Bárbara Mendonça Bertotti; Leticia Regina Camargo Kreuz;. (Org.). *Reflexões de Direito Público*. 1. ed. Porto Alegre: Editora Fi, 2018, v. 1, p. 357-388.

<sup>45</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

<sup>46</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

O princípio da subsidiariedade - em sua máxima - ressalta que as esferas de poder menores – *in casu*, os Municípios - devem ser as primeiras a decidir, deixando a atuação das esferas superiores apenas para fins de auxílio ou pelos motivos já referidos de economia ou eficiência. Portanto, numa hermenêutica integradora, o federalismo deve assumir uma cooperação subsidiária, conferindo um auxílio ao Ente menor quanto às tarefas que esse não consegue realizar sozinho.<sup>47</sup>

Cabe reafirmar que a subsidiariedade, enquanto princípio, existe explicitamente no contexto europeu, apresentando grande prestígio e influência na salvaguarda da autonomia local. Consequentemente, essa influência se projeta em outros continentes – operando como um princípio que contraria a administração centralizada. Portanto, mesmo que não esteja previsto expressamente na ordem constitucional brasileira, ela pode ser assumida através de leitura combinada dos artigos 1º, 18 e 34, inciso VII, alínea “c”, da Constituição Federal, abalizando a assertiva anterior de princípio implícito de nível constitucional.

Assim sendo, ainda que não esteja escrita de forma expressa, a subsidiariedade na ordem constitucional brasileira está interligada ao modelo de sistema federativo adotado e com a organização descentralizada disposta pela Constituição. Cabe frisar que quanto ao constituinte, elegeu-se um modelo descentralizado de organização, o qual fornece uma base de organização favorável para que o princípio da subsidiariedade seja aplicado, bem como desenvolva seu conteúdo e extensão<sup>48</sup>.

Além disso, o princípio da subsidiariedade tem como premissa a de que o exercício das responsabilidades públicas deve encarregar, preferencialmente,

---

<sup>47</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Parecer jurídico 001/2020*: competências municipais na Federação brasileira em tempos de Covid-19 – aportes teóricos e práticos à gestão municipal. Brasília: CNM, 2020.

<sup>48</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Parecer jurídico 001/2020*: competências municipais na Federação brasileira em tempos de Covid-19 – aportes teóricos e práticos à gestão municipal. Brasília: CNM, 2020.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

às autoridades que estiverem mais próximas dos cidadãos. Por conseguinte, a arguição de uma responsabilidade para outra autoridade deve considerar a natureza da tarefa e sua amplitude, assim como as exigências de economia e eficácia.<sup>49</sup>

Por esse motivo, propõe-se que os estados-membros realizem somente o que os municípios não consigam fazer por si mesmos, da mesma forma que à União deve executar apenas o que municípios e os estados-membros não consigam desempenhar sozinhos – caso da coordenação nacional e da adoção, em tempos de pandemia, de medidas restritivas em sua esfera de atuação, caso – por exemplo - dos aeroportos e portos. Destaca-se, nesse sentido, que o Federalismo também apresenta como objetivo a aplicação do princípio da subsidiariedade pelo Estado, resultando, por consequência, em um governo central e regional mais equilibrado, com menos intervenção e poder, construindo um país mais democrático.<sup>50</sup>

No tocante às competências dos entes federativos, o princípio da subsidiariedade se legitima como fundamental, tendo em vista a vinculação das atribuições dos entes municipais ao conceito indeterminado de “interesse local”. Dessa maneira, a subsidiariedade serve como uma diretriz para a atuação dos entes locais, garantindo que um maior número de atribuições seja gerenciado a partir da esfera local, sempre que existir interesse, ainda que não exclusivo, por meio dos cidadãos dos municípios.<sup>51</sup>

No Brasil, em que pese a subsidiariedade não figure explicitamente no texto constitucional, a opção pelo federalismo trino, em que os municípios são dotados de competências próprias, capacidades para a edição de lei orgânica e plano

<sup>49</sup> MARTINS, Margarida Silema D' Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra, 2003.

<sup>50</sup> CASSEB, Paulo Adib. Federalismo: aspectos contemporâneos. In: *Coleção saber jurídico*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

<sup>51</sup> HERMANY, Ricardo. O princípio da subsidiariedade e o direito social de Gurvitch: ampliação das competências municipais e a interface com a sociedade. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (Org.) *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

diretor, assim com a assunção de diversas tarefas constitucionais de natureza comum em nível local, confirmam a opção do constituinte de adotar um sistema federativo descentralizado.

Desta forma, se há um contexto político que enseja o enfrentamento da grave crise sanitária e econômica que se atravessa - especialmente no Estado do Rio Grande do Sul - com risco de esfacelamento das instituições estatais, há a necessidade de que se supere o caráter centrípeto da federação por um sistema mais descentralizado, harmônico, cooperativo e democrático.

A existência de um “conflito” positivo de competências no campo da saúde pública é terreno fértil para a aplicação do princípio da subsidiariedade como topos interpretativo, **possibilitando, no caso concreto do presente agravo, que os entes locais adotem o sistema de cogestão, sempre nos limites rigidamente estabelecidos no Decreto Estadual.** Em nenhuma hipótese poderão os entes locais – o que é próprio da subsidiariedade – atuarem em dissonância com as determinações de natureza regional/estadual, haja vista que a adoção deste sempre requer a compatibilidade do protagonismo da esfera local com as políticas públicas adotadas no contexto de todo o Estado, notadamente em face da excepcionalidade da eficiência, que se aplica no contexto da saúde pública. Autonomia não significa independência, irresponsabilidade ou mesmo atitudes isoladas e sem submissão aos controles administrativos e judiciais: há que se compatibilizar controle sem a perda de autonomia municipal.

No contexto em que há a efetiva concretização do federalismo cooperativo e a aplicação da subsidiariedade ocorre a valorização do espaço local, sendo que este deve ser vislumbrado como um constante processo de reconstrução da esfera pública, orientado para a democratização da gestão de políticas públicas no país – especialmente as de saúde. Desse modo, evidencia-se que os entes municipais



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

vêm se empenhando para contribuir na formatação de novos arranjos institucionais e processos de gestão. Ainda, observa-se que os Municípios são as instâncias mais concretas para a execução e adaptação das políticas públicas, ou seja, são os entes institucionais mais dotados de informações para que ocorra uma melhor adaptação das medidas de distanciamento e isolamento social às peculiaridades intrínsecas a cada espaço.<sup>52</sup>

Por esses motivos, é nítido o papel dos entes locais para o enfrentamento da grave crise sanitária e econômica, sendo que são as unidades federativas que estão mais próximas da população e que melhor reconhecem e legitimam as suas necessidades. Portanto, **evidencia-se que o Decreto nº 55.240/20 e seguintes que trazem alterações ao principal e prevê a adoção dos municípios ao sistema de cogestão, não permitem que os gestores municipais privilegiem “a economia em detrimento das medidas sanitárias preventivas”, apenas faculta aos entes municipais a adoção de medidas sanitárias segmentadas substitutivas, desde que sejam baseadas em critérios científicos e estejam de acordo com os requisitos expostos no Decreto em comento.**

Nesse sentido, ressalta-se que o princípio da descentralização disposto na Constituição Federal é *stricto sensu*, isto é, não se refere a desconcentração administrativa. De tal modo, a descentralização *stricto sensu* está relacionada a uma governança mais democrática, a qual proporciona uma gama maior de decisões e um espaço de decisão mais autônomo dos atores do governo local. Todavia, os contornos específicos desse espaço democrático são influenciados pela forma como a autoridade é distribuída no nível local.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, nº 1, 2001, p. 119-145.

<sup>53</sup> BRINKERHOFF, D. W.; AZFAR, O. *Decentralization and Community Empowerment: Does community empowerment deepen democracy and improve service delivery?* 2006. Disponível em: <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADH325.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADH325.pdf)>.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

Destarte, o princípio da descentralização, de acordo com a perspectiva subsidiária, abarca uma dimensão vertical que se perfaz na transferência de poder dos Entes maiores para os menores, assim como em uma perspectiva horizontal, abrange a ampliação da esfera de decisão no âmbito local para além das instâncias estatais, incluindo a sociedade como corresponsável pela gestão pública.<sup>54</sup>

É importante ressaltar que a subsidiariedade e descentralização são institutos que estão naturalmente inter-relacionados, eis que dão preferência às manifestações de poder das entidades menores. Assim, a descentralização<sup>55</sup> materializa-se como pressuposto indissociável da subsidiariedade, apresentando como única exceção nos casos em que se outorga a titularidade da decisão à esfera superior por motivos de economia e de eficiência político-administrativa.

Desta forma, a subsidiariedade apresenta como pressuposto o de que quanto maior for o grau de proximidade entre o Ente público responsável pela decisão e o cidadão, mais fácil se torna a participação no processo de tomada de decisões. Além disso, verifica-se que nos Estados descentralizados - na base do sistema –, ocorrem maiores incentivos para a participação, indispensável como ator indispensável no enfrentamento da COVID-19.<sup>56</sup>

Desse modo, cabe frisar que no Brasil a menor esfera dotada de competências é justamente o **Município**, sendo que é este que deve decidir primeiro acerca dos assuntos que lhe são comuns, do seu interesse institucional e da proteção

---

<sup>54</sup> ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Gestão Pública e Democracia: Os Conselhos Gestores de Saúde da Região Metropolitana de Natal-RN. In: *Revista Democracia e Participação*. v.1, n.1. p. 44-72. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

<sup>55</sup> 20 “A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias, opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade”. BARACHO, Alfredo de Oliveira. *O princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

<sup>56</sup> PEREA, Eva Anduiza; BOSCH, Agustí. *Comportamiento político y electoral*. 2. Barcelona: Ariel, 2004.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

de sua população. Consequentemente, cada Prefeita e Prefeito têm o poder-dever de avaliar e executar as tarefas com base em sua realidade e em defesa dos interesses da população. Assim, e sempre com amparo na cientificidade como motivação motriz das decisões públicas, perfaz-se que é plenamente compatível com os princípios do federalismo, descentralização e subsidiariedade a manutenção – e o incentivo - do sistema de gestão compartilhada – cogestão com corresponsabilidade.

#### **3.4 O princípio da lealdade à federação e o federalismo cooperativo**

A estrutura de um estado federal contribui para a inovação nos governos nacionais, estaduais e locais. Nas mais diversas federações, o modelo pode ser vislumbrado a partir de diversas características, algumas mais competitivas, outras cooperativas, na busca de um ponto de equilíbrio no poder político entre os governos, promovendo a capacidade de adaptação às mais diversas circunstâncias em constante mudança. O termo se refere a um relacionamento formal entre um ou mais entes organizados verticalmente ou horizontalmente. Trata-se de um arranjo complexo, que visa um equilíbrio também entre a competição e cooperação entre os governos.

No caso brasileiro, com a Constituição Federal de 1988, adotou-se um modelo mais cooperativo, onde haveria um maior compartilhamento de tarefas entre os entes. Contudo, a sua essência não deve se atrelar apenas a isso, deve ser guiado pela utilização dos recursos disponíveis para o benefício do povo – ou seja, a partir da promulgação do ordenamento constitucional observou-se que houve o compartilhamento de tarefas, mas não de recursos, inviabilizado muitos entes subnacionais – principalmente os municípios – a concretizarem suas tarefas.

Um federalismo verdadeiramente cooperativo - tal como o alemão - torna possível a elevação dos recursos disponíveis pelo governo em diferentes níveis, de modo coordenado, canalizando-os para o uso pelo bem comum do povo. Esse fato



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

requer um relacionamento equilibrado e harmonioso, com um espírito de cooperação interfederativa.

Um exemplo é o federalismo cooperativo alemão que funciona estruturalmente devido às suas raízes históricas e amplas reformas realizadas periodicamente. Essa noção se refere ao papel dos entes subnacionais na legislação federal, ou na participação da equalização financeira, abarcando também a cultura institucional de negociações multilaterais e na busca pelo consenso – o que evidencia essa cooperação.

Ele é projetado para ser cooperativo, diferentemente dos Estados Unidos onde possui pouca cooperação. Na Lei Fundamental alemã vários dispositivos forçam os estados a trabalharem cooperativamente, e isso é aplicado por meio das normas gerais que se regem pela lealdade federativa e da política amigável entre os estados.

A ideia primordial não é uma pluralidade de ações determinadas, mas a eficiência da ação do Estado, que é aumentada e fomentada pelos acordos e negociações – evidenciando a cooperação. Esse modelo se desenvolveu no sentido da integração política, que vai muito além da cooperação, quando a responsabilidade conjunta dos entes pela maior parte da receita do governo e das tarefas são estabelecidas constitucionalmente.<sup>57</sup>

Deve-se ter no Brasil uma cooperação interfederativa que venha a concretizar a forma federativa cooperativa como proposta constitucionalmente e que solucione tais enfrentamentos.

---

<sup>57</sup> KROPP, Sabine. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: Verlag, 2010.



**Ordem dos Advogados do Brasil  
Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**

Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

O princípio da lealdade à federação – igualmente de matriz alemã - está vinculado à concepção contratualista como tradução política das exigências de boa-fé e de confiança inerentes a todo negócio contratual. Trata-se da ideia de que cabe aos Entes federativos se comportar, ao exercer suas competências constitucionais, com lealdade aos demais Entes. Originariamente, a ideia de fidelidade às alianças e aos contratos no seio do Estado Federal surgiu na Constituição do Império Alemão de 1871, que é considerada a base do conceito atual de fidelidade federal.<sup>58</sup>

Constitui-se em Princípio inseparavelmente ligado à natureza do Estado, segundo o qual a centralidade e os entes subnacionais são obrigados a agir de maneira amigável; isto é, eles devem levar em conta os interesses mútuos, na medida do permitido, e não devem causar problemas desnecessários.<sup>59</sup>

É desenvolvido a partir da natureza do estado federal (artigo 20. I GG) onde os governos federal e estadual são obrigados a ter consideração mútua e apoiar um ao outro, e esta obrigação legal deve ser observada em todas as medidas de legislação, administração e jurisprudência.<sup>60</sup>

De acordo com o Tribunal Constitucional Federal alemão, é a “a obrigação de todas as partes integrantes do pacto federal de atuar de acordo com o espírito do referido pacto e de colaborar com a sua consolidação, protegendo os interesses comuns do todo”. A fidelidade federativa não é algo necessariamente imposto.<sup>61</sup> É, por certo, um Princípio que já deveria estar arraigado entre os Entes da Federação como parte de sua própria essência. E, é esse Princípio um dos principais pilares para um exitoso modelo de federalismo cooperativo.

<sup>58</sup> MUNK, Nicole. *Insolvenzprophylaxe für Deutschland: Wege zur Sanierung von Staat und Wirtschaft Vision eines zweiten deutschen Wirtschaftswunders*. Frankfurt: Glaber, 2013.

<sup>59</sup> KLAMERT, Marcus. *The Principle of Loyalty in EU Law*. New York: Oxford, 2014.

<sup>60</sup> MUNK, Nicole. *Insolvenzprophylaxe für Deutschland: Wege zur Sanierung von Staat und Wirtschaft Vision eines zweiten deutschen Wirtschaftswunders*. Frankfurt: Glaber, 2013.

<sup>61</sup> KLAMERT, Marcus. *The Principle of Loyalty in EU Law*. New York: Oxford, 2014.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

A partir desse Princípio implícito, o Tribunal Constitucional Federal Alemão estabeleceu outros deveres jurídicos concretos às unidades federativas, dentre eles: 1) a obrigação que os Estados federados financeiramente mais fortes têm em prestar auxílio aos Estados mais fracos; 2) dever de cooperação entre os entes federados, de forma que entendimentos unilaterais contrários ao entendimento multilateral não sejam juridicamente considerados; 3) se, no exercício da competência legislativa, os efeitos de uma regulamentação jurídica extrapolam os limites do Estado, o legislador estadual deve levar em consideração os interesses da União dos demais Estados-membros; 4) dever dos Estados-membros de respeitar os tratados internacionais celebrados pela União; 5) exercício do poder de fiscalização do Estado sobre o Município que, no exercício de sua competência, adote medidas que interfiram na competência exclusiva da União.<sup>62</sup>

Desta forma, além dos deveres expressamente normatizados na Constituição, o Princípio da lealdade federativa desenvolve outros deveres concretos, como também limites concretos ao exercício das competências constitucionalmente estabelecidas. Vale ainda ressaltar que o Princípio da lealdade federativa deve permear o diálogo e as negociações que se fizerem necessárias entre os entes federativos, impedindo que a União busque acordo com apenas alguns Estados, coagindo os demais a aderirem ao entendimento por eles tomado, bem como repelindo práticas em que, no momento de tomada de decisões políticas relevantes, o governo federal busque diálogo apenas com os governos estaduais cuja orientação político-partidária lhe seja favorável, excluindo os opositores.

Pode-se observar que nos deveres estabelecidos pelo Tribunal Constitucional Alemão encontram-se dentro da ideia de lealdade à federação, os dois outros pilares do federalismo cooperativo: equalização fiscal e Princípio da integração

---

<sup>62</sup> MUNK, Nicole. *Insolvenzprophylaxe für Deutschland: Wege zur Sanierung von Staat und Wirtschaft Vision eines zweiten deutschen Wirtschaftswunders*. Frankfurt: Glaber, 2013.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

política. Tem-se uma construção conjunta, que é baseada na lealdade à federação, onde todos os entes possuem a consciência da importância da sintonia e atuação comum, na busca pelo desenvolvimento, sem prejudicar outras instâncias. **E aqui se encontra um dos pontos que também serve como um dos exemplos para o Brasil, a busca pelo desenvolvimento por parte de todos os entes, por meio da atuação comum e cooperada.**

Portanto, efetiva-se assim o **federalismo cooperativo** – de inspiração constitucional Alemã, com a atuação conjunta dos entes em prol do benefício ao cidadão em todas as esferas governamentais.

Em síntese, o modelo de federalismo cooperativo tem como principal marco a inter-relação entre as instâncias central e subnacional, com a repartição vertical de atribuições constitucionais, concedendo prioridade aos mecanismos de cooperação e aproximação entre os entes federados. A cooperação passa a significar mais do que a interação entre os entes, ou seja, uma **rede compartilhada de tomada de decisão** formando-se a integração política<sup>63</sup>, de acordo com o modelo de federalismo Alemão<sup>64</sup>.

Cabe analisar a decisão prolatada em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.442, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 15 de março de 2021, a qual trata validade de dispositivos da Lei Complementar 173/2020, que estabelece o *Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)* e altera a Lei Complementar 101/2000 (LRF). De tal modo, **a**

---

<sup>63</sup> O federalismo de cooperação tem a finalidade destacada, contudo não pode ser designada a simples cooperação genérica entre União e Estados-membros – no caso brasileiro igualmente os Municípios dada sua natureza trina. A estrutura cooperativa possui três principais pilares: a equalização fiscal, o Princípio da integração política, que já foi mencionado anteriormente, e o da Lealdade à Federação. O princípio da lealdade à federação está vinculado às exigências de boa-fé e de confiança, trata-se da ideia de que cabe aos Entes federativos se comportar, ao exercer suas competências constitucionais, com lealdade aos demais entes.

<sup>64</sup> KROPP, Sabine. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: Verlag, 2010. 2) RIKER, William. Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does it Matter? *Comparative Politics*, n.2, v. 1, p. 135-146, October 1969.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

**referida decisão reafirma as origens do federalismo brasileiro e ressalta as ideias de cooperação e colaboração, bem como de autonomia e descentralização e do papel desempenhado pelos municípios, indo ao encontro dos ideais da subsidiariedade para trazer as competências para os entes que estiverem mais próximos da sociedade, deixando para os entes maiores realizarem as tarefas que esses não consigam desempenhar.**

Nesse sentido, é importante destacar os seguintes trechos, referentes ao pacto federativo:

"É importante salientar a importância da questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988."

"É necessário, portanto, que o exercício das competências dos entes federativos respeite outro traço nuclear do Estado Federal: a interdependência. Esse ingrediente que representa uma ideia associável às noções de solidariedade, de lealdade ou de cordialidade é crucial para que as federações sigam em frente na persecução de seus projetos coletivos, encontrando as composições imprescindíveis para a preservação de sua identidade."

"O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local."

"[...] legislador constituinte não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e dos Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de



**Ordem dos Advogados do Brasil  
Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**

Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS

Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, o fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo.”

Desse modo, como anteriormente ressaltado, no Brasil a menor esfera dotada de competências é justamente o **Município**, sendo que é ele quem deve decidir primeiro acerca dos assuntos que lhe são comuns, do seu interesse institucional e da proteção de sua população. Conseqüentemente, cada gestor municipal tem o dever de avaliar e executar as tarefas com base em sua realidade e em defesa dos interesses da população.

Esta essência do federalismo cooperativo e da lealdade à federação é concretizada no modelo de cogestão, que permite a convergência das decisões técnicas do gabinete de crise – com rigor científico e epidemiológico – e estabelece um espaço de compartilhamento decisório, limitado aos contornos estabelecidos na norma estadual que, por sua vez, deve estar adequada ao que determinam os standards científicos preconizados na Lei Federal 13.979/2020. Logo, na prática, é o exercício da cooperação federativa e da necessária lealdade à federação, haja vista a exigência de motivação técnica de todas as decisões adotadas pelos entes locais no âmbito da gestão compartilhada.

**DOS PEDIDOS:**

Diante do exposto, requer:

**a)** sejam recebidas as contribuições trazidas na presente pela como contribuição institucional da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio Grande do Sul, na condição de *Amicus Curiae*;



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Seccional do Rio Grande do Sul**  
Rua Washington Luiz, 1110 - 13º andar  
90010-460 Porto Alegre – RS  
Fone/Fax: 51 3287.1800 - <http://www.oabrs.org.br>

b) dada a importância do tema e a natureza da OAB como representante constitucional da sociedade civil, **seja excepcionalmente admitida a possibilidade de SUSTENTAÇÃO ORAL na sessão de julgamento do mérito do presente Agravo de Instrumento.**

c) no mérito, alia-se a Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Rio Grande do Sul, às razões trazidas pelo agravante, **pugnando-se pelo provimento do Agravo de Instrumento interposto.**

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Porto Alegre, 02 de abril de 2021.

**Ricardo Ferreira Breier**

Presidente da OAB/RS

OAB/RS 30.165

**Ricardo Hermany**

Coordenador da Comissão Especial do

Pacto Federativo e Controle Social da OAB/RS<sup>65</sup>

OAB/RS 40.692

---

<sup>65</sup> Integram a Comissão Especial do Pacto Federativo e Controle Social da OAB/RS ALEXANDRE GEHLEN, ANA PAULA RODRIGUES ZIULKOSKI, ANDRE LEANDRO BARBI DE SOUZA, ANDREA TEICHMANN VIZZOTTO, ARMANDO MOUTINHO PERIN, CLARIDÊ CHITOLINA TAFFAREL, CRISTIANE DA COSTA NERY, ELENA PACITA LOIS GARRIDO, FABIO SCOPEL VANIN, GIOVANI DA SILVA CORRALO, JOSE HORACIO DE OLIVEIRA GATTIBONI, MAREN GUIMARAES TABORDA, MÁRTIN PERIUS HAEBERLIN, PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA, PAULO ROBERTO ZIULKOSKI (MEMBRO HONORÁRIO), RICARDO HERMANY e VANÊSCA BUZELATO PRESTES.