

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO, DR. ANTONIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CORREGEDOR NACIONAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO, DR. RINALDO REIS LIMA**

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP, neste ato representada por seu Presidente MANOEL VICTOR SERENI MURRIETA E TAVARES, a **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA – ANPR**, neste ato representada por seu Presidente FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA, a **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO – ANPT**, neste ato representada por seu Presidente JOSÉ ANTONIO VIEIRA DE FREITAS FILHO, e a **ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS – AMPDFT**, neste ato representada por seu Presidente TRAJANO SOUSA DE MELO, vêm perante Vossa Excelência, com base nos dispositivos do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público (RICNMP), **REQUERER A REVOGAÇÃO** da Recomendação nº 02/2020-CGNMP, fazendo-o ante a exposição dos fundamentos fáticos, constitucionais e legais adiante deduzidos.

I) DA SÍNTESE FÁTICA E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO:

1. No último dia 19/06/2020, foi publicada no Diário Eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público a Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 2, de 18 de junho de 2020, subscrita por Vossas Excelências, cuja ementa é: "*recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios na fiscalização das políticas públicas*".
2. Do bojo de referido ato recomendatório, depreende-se a emissão de diversas prescrições aos membros do Ministério Público brasileiro no que se refere ao exercício de atividade essencialmente típica e finalística, qual seja o exercício da fiscalização das políticas públicas, área essa sensível, importante e que necessariamente está situada na seara dos direitos fundamentais.
3. Após invocar nos "CONSIDERANDOS" dispositivos da Constituição Federal e de toda a legislação infraconstitucional que trata das atribuições ministeriais, o instrumento, de invocado caráter orientativo, acaba por concretizar verdadeira extrapolação das funções e competências inerentes ao âmbito de atuação do próprio Conselho Nacional do Ministério Público.
4. Ali se faz uso de expressões com acentuado subjetivismo, que não se coadunam com a necessária segurança jurídica tão cara a subsidiar o agir dos membros Ministério Público, notadamente na área finalística, que como cediço, não está abarcada no escopo de atuação do CNMP.

II) DA QUESTÃO PRELIMINAR:

5. A edição de atos normativos exige o preenchimento de requisitos que gravitam em torno da finalidade, da forma, da abrangência, do conteúdo e da necessidade de que emanem de autoridade que tenha atribuições para fazê-lo (competência), sob pena de não terem validade e eficácia.

6. Para José dos Santos Carvalho Filho, "o ato administrativo é a exteriorização da vontade dos agentes da Administração Pública ou de seus delegatários que, sob regime de direito público, visa à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público". (Filho, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito administrativo, 20º edição. Ed. Lúmen Juris. Pag.,96. 2008).

7. Por sua vez, especificamente sobre a competência, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que "é definida como um conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo". (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo ed. Atlas, pág. 205, 24º edição. 2011).

8. Dentre as lições que se pode extrair da fala da professora Di Pietro, depreende-se que a competência é poder conferido a agente público em qualquer das esferas de poder, para desempenho de funções específicas. A validade dos atos somente estará garantida, portanto, se forem praticados por agente legalmente competente.

9. No caso da Recomendação editada, que indubitavelmente constitui, dadas as suas características, ato normativo de cunho genérico e conteúdo abstrato, sua Excelência o Corregedor Nacional não possui, com a devida vênia, atribuições fixadas pelo Regime Interno do CNMP para tanto. Senão vejamos:

10. O art.18, inciso X do RICNMP, dispõe:

"Art. 18. Além de outras competências que lhe sejam conferidas por lei ou por este Regimento, ao Corregedor Nacional compete:

X – expedir recomendações orientadoras, não vinculativas, destinadas ao aperfeiçoamento das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público, em processos e procedimentos que tramitem na Corregedoria Nacional:"

11. Como se vê, o Corregedor Geral do Ministério somente pode expedir recomendações "em processos e procedimentos concretos que tramitem na Corregedoria Nacional". Em outras palavras, analisando procedimentos disciplinares específicos que por lá tramitam, pode a Corregedoria Nacional, sem prejuízo de sua manifestação de mérito em cada um deles e com o intuito de impulsionar ou não providências de caráter disciplinar, também expedir recomendações que venham a servir de orientação para os membros cuja conduta funcional esteja sob avaliação.

III) DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL:

12. A Constituição da República prevê, como princípios institucionais do Ministério Público Brasileiro, "*a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional*" (art. 127, § 1º, CF). A independência funcional assegura aos membros do Ministério Público que suas atribuições serão exercidas livremente, de acordo com a convicção formada a partir da exegese conferida ao ordenamento jurídico em vigor por cada Órgão Ministerial.

13. No que concerne ao desenvolvimento da atividade-fim da Instituição, portanto, não há qualquer hierarquia entre os órgãos ministeriais, vigorando o livre convencimento de cada membro, cuja atuação deve ser balizada unicamente pelo ordenamento jurídico. No magistério de Emerson Garcia, "*o ofício ministerial deve ser livremente exercido, somente rendendo obediência ao ordenamento jurídico e à consciência do membro do Ministério Público*". Pondera ainda o autor:

"O princípio da independência funcional está diretamente relacionado ao exercício da atividade finalística dos agentes ministeriais, evitando que fatores exógenos, estranhos ou não à Instituição, influam no desempenho de seu munus. Evita-se, assim, que qualquer dos denominados 'Poderes do Estado', ou mesmo os órgãos da Administração Superior do próprio Ministério Público, realizem qualquer tipo de censura ideológica em relação aos atos praticados"¹.

14. Lecionam Gilmar Mendes e Paulo Branco que "*o princípio da independência funcional torna cada membro do Parquet vinculado apenas à sua consciência jurídica, quando se trata de assunto relacionado com a sua atividade funcional*"². Na mesma direção, lição de Alexandre de Moraes³:

"O órgão do Ministério Público é independente no exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja, somente devendo prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e à sua consciência. Nem seus superiores hierárquicos podem ditar-lhes ordens no sentido de agir desta ou daquela maneira dentro de um processo. Os órgãos de administração superior do Ministério Público podem editar recomendações sobre a atuação funcional para todos os integrantes da Instituição, mas sempre sem caráter normativo".

15. Portanto, no que diz respeito à **atuação funcional** ou **exercício da atividade-fim** do Ministério Público, desde que demonstrados os fundamentos legais do

¹ GARCIA, Emerson. Ministério Público: *Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008. Págs. 64-65.

² MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Págs. 1079-1080.

³ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. Pág. 632.

convencimento jurídico do Órgão Ministerial, seus membros não tem o dever de guardar obediência a qualquer entendimento diverso, emanado de outros órgãos do Ministério Público, inclusive do Conselho Nacional do Ministério Público, o qual, ademais, não possui competência constitucional para rever manifestações processuais ou extraprocessuais fundamentadas de qualquer Órgão do Ministério Público, no exercício da atividade finalística exaradas.

IV) DOS LIMITES DE ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

16. A partir da Emenda Constitucional n. 45/2004, foi instituído o Conselho Nacional do Ministério Público como relevante instrumento de controle externo da Instituição, dispondo a Constituição que lhe compete "*o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros*" (art. 130-A, § 2º, CF).

17. Nessa linha, conforme disciplina seu Regimento Interno, cabe ao Conselho Nacional do Ministério Público Brasileiro "*apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (...)*" (art. 2º, II, RICNMP).

18. Ao tratar dos limites de atuação do Conselho Nacional de Justiça, afirmando que as mesmas balizas se aplicam ao Conselho Nacional do Ministério Público, Alexandre de Moraes faz lembrar que, em regra, "*será defeso ao Conselho Nacional de Justiça apreciar o mérito do ato administrativo dos demais órgãos do Poder Judiciário, cabendo-lhe unicamente examiná-lo sob o aspecto de sua legalidade e moralidade, isto é, se foi praticado conforme ou contrariamente o ordenamento jurídico*"⁴.

19. No caso presente, o CNMP, por meio de manifestação emanada por seu Presidente e por seu Corregedor Nacional, que nem mesmo sobre os atos administrativos funcionais exercem controle de mérito, extrapola as atribuições que lhe são constitucionalmente delimitadas, interferindo, com isso, no próprio mérito da atuação ministerial.

20. Essa conclusão – de que há diferença substancial na motivação – se mostra ainda mais evidente quando se contrasta a Recomendação nº 02/2020 com outros atos normativos similares já editados pelo Conselho Nacional do Ministério Público, a exemplo das Recomendações nº 16/2010 e 34/2016. Nestas, a motivação maior foi realçar a necessidade de se racionalizar a atuação do *Parquet* no processo civil, para fins de potencializar sua ocorrência na tutela dos direitos fundamentais, ou seja, para atender ao interesse público em sua concepção mais ampla.

21. Portanto, além de representar verdadeira ingerência na atuação funcional dos membros do Ministério Público, o que é constitucionalmente vedado, a Recomendação nº 02/2020 destoa da linha principiológica de atos normativos similares já editados pelo CNMP, os quais, inclusive, ao contrário da recomendação que ora se contesta,

⁴ Op. cit. Pág. 555.

foram aprovados pelo plenário do CNMP e mesmo assim após a abertura de prazo para discussão e contribuições por parte dos membros do Ministério Público e entidades representativas da sociedade civil organizada, o que não restou observado na hipótese em apreciação.

V) DA IMPOSSIBILIDADE DE IMPOSIÇÃO DE CONVENCIMENTO JURÍDICO:

22. O Conselho Nacional do Ministério Público não pode impor a qualquer membro da instituição entendimento acerca do mérito de suas manifestações, sob pena de grave afronta ao princípio da independência funcional (art. 127, § 1º, CF/88).

23. Retomando as reflexões feitas em tópico anterior sobre o princípio da independência funcional, encontramos exata lição de Hugo Nigro Mazzilli, dita em palavras simples, mas em tudo aplicáveis ao caso presente, a respeito da garantia constitucional⁵: "Só porque a maioria dos membros de uma promotoria pensa de uma maneira, isso não é motivo para impor um procedimento a um membro do Ministério Público que pense diferentemente, pois, desde que este aja dentro da lei e sustente posição jurídica razoável e fundamentada, terá plena liberdade para defendê-la, garantida por sua independência funcional".

24. A Recomendação *sub oculi*, portanto, por desrespeitar a independência funcional dos membros do Ministério Público Brasileiro, está conspurcada por manifesta ilegalidade, devendo o ato ser revisto, de modo que se restabeleçam a ordem e os princípios constitucionais que regem a atividade ministerial.

25. Sem qualquer mácula ao respeito guardado por estas entidades classistas subscritoras ao Conselho Nacional do Ministério Público e tudo o que representa de avanços para a nossa Instituição, é preciso fixar que não pode o órgão controlador avançar os limites da independência e autonomia funcional dos Órgãos Ministeriais, quando, na verdade, conforme preceito constitucional, incumbe-lhe o dever de "zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público" (art. 130-A, § 2º, I, CF).

26. Por esse prisma, cabe a invocação das palavras de Emerson Garcia: "É necessária uma elevada dose de serenidade e autocontenção para que controladores não absorvam controlados (...). O grande desafio do Conselho Nacional do Ministério Público é zelar, de modo intenso e visceral, pela observância da juridicidade por parte das Instituições controladas, isso sem chegar ao extremo de absorver juízos valorativos de competência alheia"⁶.

VI) DOS EFEITOS CONCRETOS DA RECOMENDAÇÃO. DA SUA INCOMPATIBILIDADE COM O ENUNCIADO 6 E A SÚMULA 8 DO PRÓPRIO CNMP:

⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Princípios Institucionais do Ministério Público Brasileiro*. Temas atuais do Ministério Público: conforme Novo CPC (org. Cristiano Chaves de Farias, Leonardo Barreto Moreira Alves e Nelson Rosenvald). 6ª ed. Salvador: Juspodium, 2016. Pág. 232.

⁶ GARCIA, Emerson. *O Conselho Nacional do Ministério Público e a Semântica do 'Controle'*. Temas atuais do Ministério Público: conforme Novo CPC (org. Cristiano Chaves de Farias, Leonardo Barreto Moreira Alves e Nelson Rosenvald). 6ª ed. Salvador: Juspodium, 2016. Pág. 297.

27. Apesar de corrente o entendimento de que o conteúdo de Recomendações não possui efeito vinculante ou impositivo⁷, na prática, principalmente quando são tratadas matérias de cunho eminentemente funcional pela autoridade correccional/disciplinar nacional, as coisas não se desenvolvem de modo assim tão simples.

28. Nessa toada, é evidente que atos emanados do CNMP, notadamente quando subscritos por quem tenha atribuição correccional, longe de serem prescrições que não guardam relevância, podem acarretar, em caso de sua inobservância, efeitos negativos aos membros da Instituição.

29. Aqui, a permanecer a vigência da Recomendação, o CNMP estará se distanciando de sua missão de "zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público", protraindo indevida ingerência a mitigar o exercício vocacionado de proteção aos direitos fundamentais.

30. Está claro que a Recomendação destoava do entendimento consubstanciado no Enunciado nº 6, pelo próprio CNMP editado:

"Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, § 2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição".

31. O princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, cunhado no art. 5º, inciso XXXV, da Carta de Outubro, não é, por sua vez, vetor de atuação ou de permissão de acesso para exercício de função estatal que somente aproveita ao Poder Judiciário, mas também e sobretudo ao Ministério Público, que, ao agir, o faz para cumprir a missão constitucional de defender a ordem jurídica, o Estado Democrático de Direito e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Não age para si ou para garantir um direito ou interesse seu, mas de toda a sociedade brasileira – o interesse público.

32. Nesse sentido, Ferrajoli afirmou que o Ministério Público possui a obrigação de garantir a efetividade de direitos, visto que os direitos fundamentais são a "leis dos mais fracos"⁸, a lei de proteção daqueles que estão em situação de vulnerabilidade, ou seja, o Ministério Público é órgão responsável e vocacionado para lutar a favor da efetivação dos direitos fundamentais.

⁷ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Ministério Público – Funções Extrajudiciais. Histórico, Natureza Jurídica, Discricionariedade, Limites e Controle. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2015. Página 44

⁸ Cf. FERRAJOLI, Luigi. Derechos y garantías: la ley del mas débil. 4 ed. Madrid: Trotta, 2004.

33. Dentre os direitos fundamentais implícitos no texto da Carta de Outubro, há de se destacar o da boa administração pública, que no dizer de Juarez Santos *“trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas ou comissivas”*⁹.

34. Assim, não se vislumbra um Ministério Público cumpridor de suas missões constitucionais que não tenha liberdade de agir e aquilatar os atos dos poderes públicos constituídos, a ponto de com isso garantir que a população seja destinatária de uma boa administração pública, refletida essa através de políticas e serviços públicos, que concretizem os direitos fundamentais.

35. Esse ressaltado aspecto da atuação ministerial – induzir¹⁰ políticas públicas¹¹ e a realização/implementação de serviços públicos de qualidade e que se adequem ao conceito de eficiência do art. 37, *caput*, da CR –, além de ser reconhecido na doutrina com grande prodigalidade, está placitado em entendimento inserido na jurisprudência do Pretório Excelso.

36. De outra parte, apesar de, em tese, objetivar dar luzes à atuação do Ministério Público, no caso presente a Recomendação objurgada tem produzidos efeitos os mais variados que estão impactando negativamente na medida em que os Membros da Instituição estão se vendo tolhidos na liberdade de agir.

37. Apenas a título de exemplo, sem qualquer intenção de exaurir e enumerar aqui todas as situações ocorrentes no país após a edição do ato normativo, que concretamente tem dificultado sobremaneira a atuação do Ministério Público, citamos:

NOTÍCIA 01:

A promotora Guiomar Miranda, mesmo com recomendação superior do CNPM – Conselho Nacional do Ministério Público, assinada por Augusto Aras Procurador-Geral da República, e Rinaldo Reis, que é corregedor nacional do órgão, deu entrada na Justiça com pedido de suspensão do funcionamento do comércio e outras atividades econômicas não essenciais, e de templos

⁹ FREITAS, Juarez. Direito Fundamental à Boa Administração Pública. 3ª ed. Malheiros, São Paulo, 2014, p. 21.

¹⁰ “O Ministério Público deve ser parceiro da sociedade, interlocutor de questões sociais, indutor de políticas públicas, defensor do respeito à legalidade, do zelo pelos serviços de relevância pública e da vida em sociedade, motivador constante da estabilidade democrática”. (BARROS, Cláudio. Artigo – Abusos e Omissões do Ministério Público e de seus Membros – Ministério Público Reflexões sobre Princípios e Funções Institucionais. Ed. Atlas, São Paulo, 2010, pgs. 229 e 230)

¹¹ “É importante que o Ministério Público seja indutor do debate público sobre os serviços públicos e de relevância pública, devendo influir administrativamente na gestão dos mesmos, isto é, extrajudicialmente, de maneira proativa e preventiva, buscando a concretização de políticas públicas em segundo plano de atuação; é de igual forma importante que adote medidas de responsabilização judicial pelo desrespeito da violação ao ordenamento jurídico, tanto no campo civil por meio das ações civis públicas e ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, quanto por meio de ações penais”. (LOUREIRO, Valtair Lemos. Artigo - O Papel Constitucional do Ministério Público na Tutela do Direito Fundamental à Boa Administração Pública e Governança – O Ministério Público e a Constituição Federal. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2018, p. 431)

religiosos. como medida de contenção à propagação do coronavírus em Vitória da Conquista.

Recomendação

A CNPM expediu a Recomendação nº 2 desta última sexta-feira (19), ao Ministério Público de todo Brasil, para evitar a fiscalização de atos de execução de políticas públicas, e que seja respeitada a autonomia do gestor.

Guiomar Miranda não acatou a recomendação de instância superior, e tenta fechar atividades comerciais na cidade. A promotora poderá impor, se a Justiça deferir o pedido, um grande prejuízo econômico para o Município, que vem sofrendo grande abalo desde o início da pandemia em março. Agora é a hora de ser reiniciada a lenta recuperação das atividades comerciais.

Reação

A Prefeitura terá 72 horas para contestar a tese da promotora. O CGC – Comitê Gestor de Crise avalia que a promotora não logrará êxito.

No último levantamento que o BRG fez, utilizando como fonte, um mapa digital, divulgado pelo Bahia Notícias, do último sábado, 20 de junho, destacou em manchete, que Vitória da Conquista, tem menos casos e mortes por Covid, do que outras cidades da Bahia com população menor.

Na data do levantamento, Vitória da Conquista registrava 460 casos e 12 óbitos. No boletim de ontem (22), são 523 casos e 13 óbitos.

Confira os números do BN:

- 1 – Itabuna – 1.715 casos e 48 mortes
- 2 – Ilhéus – 972 casos e 37 mortes
- 3 – Lauro de Freitas 945 casos e 26 mortes
- 4 – Jequié – 690 casos e 18 mortes
- 5 – Camaçari – 654 casos e 12 mortes

Salvador/Feira

O BN mostrou também a situação de Salvador, com 22.777 casos, e 854 mortes. Já a cidade de Feira de Santana tem 1.259 casos e 31 mortes.

Taxa de ocupação de leitos de UTI



Os dados acima da taxa de ocupação estão atualizados. Dos 523 casos registrados, em Conquista, 401 foram curados, e apenas 109 em recuperação.

(<https://www.blogdaresenhageral.com.br/promotora-desobedece-recomendacao-superior-e-tenta-fechar-comercio/>)

NOTÍCIA 02:

“Após o Ministério Público Federal (MPF) enviar ofícios para que o estado de Rondônia prestasse informações acerca de medidas que pretende adotar quanto ao descumprimento do isolamento social e sobre a atual situação de hospitais privados de Porto Velho (RO), o estado impetrou mandado de segurança cível com pedido de liminar contra dois procuradores do MPF: Gisele Bleggi e Raphael Bevilaqua. A Justiça Federal (JF) indeferiu o pedido liminar de mandado de segurança, assegurando a prerrogativa dos procuradores em atuar no enfrentamento da covid-19.

No documento enviado à JF, o governo do estado requereu, em pedido liminar, ordem para que os dois procuradores do MPF se abstenham de oficiar diretamente ao governador de Rondônia, "por violar as prerrogativas processuais do chefe do Executivo de oficiar, notificar ou requisitar quaisquer informações ou diligências ao estado de Rondônia que não guardem pertinência com interesses federais, em especial com medidas relacionadas ao Decreto Estadual 25.049, de 14 de maio de 2020".

Na decisão liminar, a JF destaca que há controvérsias nos argumentos apresentados pelo estado de Rondônia contra o MPF, porque há legalidade nos ofícios enviados ao órgão estadual e também nas investigações feitas pelo MPF em relação ao sistema de saúde do estado, uma vez que os procedimentos administrativos "não têm caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico". As investigações são voltadas a acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, política pública ou instituição, de acordo com o art. 8, inciso II e parágrafo único, da Resolução 174/2017.

Outro ponto destacado pela Justiça, que contra-argumenta a alegação do estado de Rondônia desfavorável ao MPF, foi de que "tanto o MPF como os Ministérios Públicos dos estados, cada qual no âmbito de suas atribuições, atuam como partes indissociáveis de um único e mesmo corpo". Os princípios da unidade e autonomia institucional permitem aos integrantes dessa estrutura orgânica acesso aos diferentes órgãos jurisdicionais, observadas as regras regimentais, para fins de exercício de suas atribuições institucionais previstas no art. 129 da Constituição Federal.

Diante da decisão, o MPF reitera que, entre as atribuições do órgão previstas na Constituição Federal, estão: "Zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia" e "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos".

(<http://www.mpf.mp.br/ro/sala-de-imprensa/noticias-ro/governo-do-estado-impetra-mandado-de-seguranca-para-afastar-atuacao-do-mpf-em-fiscalizar-acoes-de-enfrentamento-da-covid-19>)

38. Por outro lado, a Recomendação, que, por atribuir às opções dos gestores públicos, apenas porque supostamente legitimadas por dissensão científica, o condão de inibir a provocação do Poder Judiciário já afronta o princípio da inafastabilidade da jurisdição, ao dispor, em seu art. 1º, sobre a atuação dos Ministérios Públicos, limitando-a por critérios não previstos em lei e nem aclarados definitivamente pela jurisprudência, acaba resvalando na fixação de "competência" em sentido estrito, assim considerada a medida da jurisdição e os seus limites, com o claro propósito de evitar a judicialização de discussões acerca da legitimidade do Órgão Ministerial, porque é cediço que, se ultimada, forçosamente levaria à incidência da Súmula nº 8, também do CNMP (*"Verificada a identidade de objetos e de partes entre ação previamente ajuizada e posterior procedimento no CNMP, deve o feito ser arquivado"*).

39. Com efeito, se ao CNMP não cabe o controle dos atos praticados, pelos membros do Ministério Público, em processos sujeitos à autoridade do Poder Judiciário, também não lhe caberá inibir direta ou indiretamente a judicialização de questão afeta às condições do exercício do direito de ação. Deve-se atentar, pois, para o quanto se estaria a invadir, ainda que involuntariamente, o livre exercício do Poder Judiciário.

40. Tampouco se afigura possível a subversão de todo um arcabouço constitucional, fundamental à concretização do Estado Democrático de Direito, apenas na perspectiva, jamais realizável por meio de recomendações genéricas e abstratas, de prevenção de

possíveis conflitos de atribuições, objeto de disciplina normativa específica preexistente.

41. Com o declarado intuito de prevenir tais conflitos, a Recomendação, que, como dito, sequer resultou de um processo ou procedimento disciplinar específico, contém dispositivos que conduzem à conclusão de que excessos são ordinariamente cometidos, como se os Membros do Ministério Público fossem contumazes negligentes no cumprimento de seus deveres institucionais. Os comandos genéricos, abstratos e vagos apenas municiarão maus gestores de argumentos para que todo e qualquer ato praticado possa ser questionado quanto, por exemplo, à sua “racionalidade”.

42. Como o CNMP está constitucionalmente compelido a zelar pela autonomia do Ministério Público e pelas prerrogativas dos Membros da Instituição, não é razoável que suas recomendações sirvam de estímulo a inúmeros procedimentos de natureza revisora e/ou disciplinar, que demandam informações e defesas, subtraindo tempo e esforços do que verdadeiramente é fundamental – a defesa do interesse público, sobretudo em um contexto de crise sanitária.

43. É de se lamentar, ademais, e pelas mesmas razões, que a Recomendação chegue a restringir, em um dos seus considerandos, a extensão da legitimidade dos Membros do Ministério Público, a partir do modo de ingresso na carreira, constitucionalmente previsto, inclusive com referência à inexistência de “ferramentas diretas de controle social”, como se o CNMP, por exemplo, não tivesse sido constituído com a missão de exercer o controle externo.

VII) DA ATRIBUIÇÃO CONCORRENTE DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS:

44. O Procurador-Geral da República, nos autos do Procedimento de Conflito de Atribuição nº 1.00.000.008257/2020-14, recentemente reconheceu a atribuição concorrente dos Ministérios Públicos para o acompanhamento e a fiscalização das medidas adotadas, no contexto da pandemia, pelos entes federativos.

45. A respaldar a conclusão de Sua Excelência, registre-se que o inciso II do art. 23 da Constituição da República estabelece, como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “*cuidar da saúde e assistência pública*”. Já o inciso XII do art. 24 declara competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “*previdência social, proteção e defesa da saúde*”.

46. Ao apreciar medida cautelar nos autos da ADI nº 6.341, em que se sustenta a incompatibilidade da Medida Provisória nº 926/2020 com a Constituição da República, o Ministro Marco Aurélio Mello decidiu que:

(...) 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.***

*3. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, **a competência concorrente**”.*

47. A medida cautelar foi posteriormente referendada pelo E. Supremo Tribunal Federal, com acréscimo da interpretação conforme a Constituição da República:

*"O Tribunal, por maioria, **referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator)**, acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin”.*

48. Ressalta-se que, exatamente por força do disposto no inciso I do art. 198 da Constituição da República, *"as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado”, de acordo, também, com a diretriz de "descentralização, com direção única em cada esfera de governo”.*

49. Na decisão da ADPF nº 672/DF, o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, afirmou que a cooperação entre os Poderes, em todas as esferas da Federação, era um elemento essencial ao enfrentamento exitoso da pandemia:

*"A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) **exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde**”.*

50. Diante do atual contexto socioeconômico, particularmente agravado pela crise sanitária, todos os Poderes, Órgãos, Instituições e Autoridades constituídos devem zelar pela adoção de medidas e programas efetivamente capazes de assegurar a saúde da população, notadamente o Ministério Público – **no gozo da Unidade que lhe distingue, em sua plenitude considerada**.

51. Os incisos II, III e IX do art. 129 da Constituição da República, inscrevem, entre as funções institucionais do Ministério Público, *"zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia", "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos"* e *"exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade"*.

52. Relativamente ao Ministério Público do Trabalho, deve-se acrescentar que, ao defender, no âmbito das relações de trabalho, a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, cabe-lhe, para a valorização social do trabalho e a preservação da dignidade da pessoa humana, assegurar o cumprimento das normas referentes à saúde e à segurança das trabalhadoras e trabalhadores, especialmente vulneráveis em virtude dos impactos socioeconômicos da pandemia.

53. É evidente que os Ministérios Públicos estão autorizados a agir em **litisconsórcio**. Reconhecida, todavia, a atribuição concorrente, não há como proclamá-lo um pressuposto necessário para o desenvolvimento válido e regular de qualquer relação processual, que, de todo modo, precisamente porque judicializada, **sujeita ficará à autoridade exclusiva do juízo competente**. E, repise-se: havendo conflitos específicos na atuação entre membros do ministério público ou entre magistrados, existem procedimentos específicos previstos para dirimi-los – no caso, os conflitos de atribuições ou de jurisdição -, não parecendo razoável que tais ocorrências, excepcionais, sejam evitadas a partir de recomendação exarada pelo CNMP.

VIII) DA AFIRMADA LEGITIMIDADE DAS OPÇÕES DOS GESTORES POR SUPOSTAS DISSENSÕES CIENTÍFICAS:

54. Sobre a legitimidade dos gestores públicos na tomada de decisões, por supostas dissensões científicas, colhe-se, no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, a seguinte notícia:

"Atos de agentes públicos durante a pandemia devem observar critérios técnicos e científicos"

Por maioria de votos, os ministros concederam parcialmente medida cautelar em sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) para conferir essa interpretação à Medida Provisória (MP) 966/2020.

"Em sessão realizada nesta quinta-feira (21) por videoconferência, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que os atos de agentes públicos em relação à pandemia da Covid-19 devem observar critérios técnicos e científicos de entidades médicas e sanitárias. Por maioria de votos, os ministros concederam parcialmente medida cautelar em sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) para conferir essa interpretação à Medida Provisória (MP) 966/2020, que

trata sobre a responsabilização dos agentes públicos durante a crise de saúde pública.

De acordo com a decisão, os agentes públicos deverão observar o princípio da autocontenção no caso de dúvida sobre a eficácia ou o benefício das medidas a serem implementadas. As opiniões técnicas em que as decisões se basearem, por sua vez, deverão tratar expressamente dos mesmos parâmetros (critérios científicos e precaução), sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos.

Salvo-conduto

A MP 966, editada em 13/5, prevê, entre outros pontos, que os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados com as medidas de enfrentamento à pandemia e aos efeitos econômicos e sociais dela decorrentes. As ações foram ajuizadas pela Rede Sustentabilidade (ADI 6421), pelo Cidadania (ADI 6422), pelo Partido Socialismo e Liberdade (ADI 6424), pelo Partido Comunista do Brasil (ADI 6425), pela Associação Brasileira de Imprensa (ADI 6427), pelo Partido Democrático Trabalhista (ADI 6428) e pelo Partido Verde (6431). Os partidos e a ABI sustentam que esses critérios poderiam implicar a anistia ou o salvo-conduto a toda e qualquer atuação estatal desprovida de dolo ou erro grosseiro.

Critérios científicos

Na sessão de ontem (20), o relator, ministro Luís Roberto Barroso, propôs que o artigo 2º da MP seja interpretado conforme a Constituição, para que se configure como erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação do direito à vida, à saúde ou ao meio ambiente equilibrado em razão da inobservância de normas e critérios científicos e técnicos. Na sequência do julgamento, nesta quinta-feira, seu voto foi seguido integralmente pelos ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Dias Toffoli.

Negacionismo científico

Segundo o ministro Luiz Fux, a crise de saúde pública atual requer celeridade na atuação do administrador, que,

com os limites estabelecidos pela MP, se sente mais seguro para agir. Ele ressaltou, entretanto, que a medida provisória não representa carta de alforria para atos irresponsáveis de agentes públicos. “O erro grosseiro previsto na norma é o negacionismo científico. O agente público que atua no escuro o faz com o risco de assumir severos resultados”, disse.

Para o ministro Gilmar Mendes, as balizas trazidas pela norma não se distanciam do regime de responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos constitucionalmente vigentes em circunstâncias de normalidade.

Excludente de ilicitude

Ficaram vencidos em parte os ministros Alexandre de Moraes e Cármen Lúcia, que acompanharam o relator em relação à tese, mas concediam o pedido em maior extensão para suspender parcialmente a eficácia do artigo 1º e afastar do alcance da norma os atos de improbidade administrativa e os objetos de fiscalização dos tribunais de contas. Os dois também votaram pela concessão da cautelar para suspender integralmente a eficácia do inciso II do artigo 1º, que trata das medidas de combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia. Para os ministros, o dispositivo estabelece “uma verdadeira excludente de ilicitude civil e administrativa”.

Também ficou vencido o ministro Marco Aurélio, que votou pela suspensão da eficácia da MP. A seu ver, a norma, ao prever a responsabilização do agente público apenas em relação atos cometidos com dolo ou erro grosseiro, traz restrição não prevista na Constituição Federal”.

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443888&ori=1>

55. Deve-se reconhecer, assim, a partir da decisão da mais Alta Corte do país, que a liberdade dos gestores, ao contrário do que constou da Recomendação do CNMP, não é ampla, estando por demais mitigada, seja pelas evidências científicas e opiniões técnicas produzidas por organizações internacionais e nacionais respeitáveis – no que se destaca, obviamente, em um contexto de crise sanitária resultante de pandemia que se espalha mundialmente, a autoridade precípua da Organização Mundial da Saúde, à qual o Brasil naturalmente há de se sujeitar, como membro e por determinação constitucional -, seja pela necessidade de observância do princípio da precaução-prevenção – da autocontenção, portanto –, no caso de dúvida sobre a eficácia ou o benefício das medidas a serem implementadas.

56. De resto, deve-se admitir que o Poder Judiciário existe exatamente para dirimir controvérsias e dúvidas, que, se perpetuadas, inclusive por ação ou omissão de gestores públicos, conduzirão à desestabilização social, com real possibilidade de comprometimento da integridade da Federação.

IX) DA CONCLUSÃO:

57. Após cotejar o texto da Recomendação nº 02/2020 com as conclusões hauridas da análise das disposições constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria, dos escólios doutrinários de diversos expoentes, da diretiva jurisprudencial do Excelso Pretório, sem distanciamento das finalidades estatutárias das entidades de classe de âmbito nacional que subscrevem o presente, **requestam** seja integralmente revogada a Recomendação nº 02/2020, preliminarmente em virtude de seu caráter genérico e abstrato, destoante do disposto no art. 18, inciso X, do RICNMP, e, no mérito, pela extrapolção das atribuições constitucionais do CNMP, bem como pelo malferimento dos princípios da independência funcional do Ministério Público e da inafastabilidade da jurisdição, de cuja incidência os gestores públicos não estão imunes.

Brasília-DF, 29 de junho de 2020.



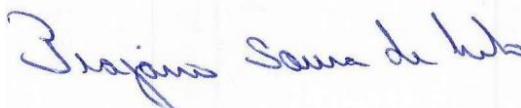
MANOEL VICTOR SERENI MURRIETA
Presidente da CONAMP



FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA
Presidente da ANPR



JOSÉ ANTONIO VIEIRA DE FREITAS FILHO
Presidente da ANPT



TRAJANO SOUSA DE MELO
Presidente da AMPDFT