

**EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR (A) DOUTOR (A) PROCURADOR (A)
REGIONAL DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

PAULO ROBERTO SEVERO PIMENTA, brasileiro, casado, jornalista, portador da cédula de identidade de – SSP/RS, CPF, atualmente no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PT/RS, com endereço no Gabinete 552 - Anexo IV - Câmara dos Deputados – Brasília/DF e endereço eletrônico dep.paulopimenta@camara.leg.br, vem à presença de Vossa Excelência, nos termos legais, propor a seguinte

REPRESENTAÇÃO

Contra o Sr. Eduardo Pazuello, atualmente no exercício do cargo de Ministro da Saúde, Sr. André Mendonça Ministros da Justiça e Segurança Pública, Sr. Braga Netto, Ministro da Casa Civil, e Sr. Tarcísio Gomes de Freitas, Ministro da Infraestrutura, tendo em vista os atos e omissões praticados contra os princípios constitucionais e fundamentos da República, conforme razões de fato e de direito que passa a expor.

I. DOS FATOS

Em razão da pandemia gerada pelo coronavírus diversos países do mundo intensificaram controle de fronteiras a fim de evitar fluxo de pessoas e a massiva contaminação, principalmente quando as estruturas de saúde não são suficientes para atender a população doente ou estão próximas ao colapso.

Em 23 de março de 2020 o governo publicou a Portaria 133/2020 que impedia a entrada no país de passageiros estrangeiros vindos da China, de países-membros da União Europeia, da Islândia, da Noruega, da Suíça, do Reino Unido e da Irlanda do Norte, da Austrália, do Japão, da Malásia e da Coreia do Sul.

Em 27 de março de 2020, o governo, acertadamente, seguindo um procedimento adotado nos demais países, editou a Portaria 152/2020 para proibir temporariamente que

estrangeiros entrem no país pelos aeroportos internacionais. Mas, desta vez, a restrição passou a valer para todas as nacionalidades.

A medida, que resultou no fechamento da fronteira aérea, foi tomada a partir de recomendações técnicas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e editada pelo ministros da Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro, da Casa Civil, Braga Neto, da Infraestrutura, Tarcísio Gomes, e da Saúde, Luiz Henrique Mandetta.

Em 24 de setembro através da Portaria Interministerial nº 456, publicada em edição extra do Diário Oficial da União, são suspensas as restrições aos passageiros do transporte aéreo, embora continue restrita a entrada de estrangeiros por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário.

De acordo com a portaria, no seu art. 6º, as novas restrições **não impedem a entrada de estrangeiros no país por via aérea**, desde que obedecidos os requisitos migratórios e sanitários seguindo as recomendações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), devido aos riscos de contaminação e disseminação da Covid-19. O passageiro estrangeiro em viagem de turismo ao País deverá somente apresentar comprovante de aquisição de seguro saúde válido.

A nova portaria foi assinada pelos ministros da Justiça e Segurança Pública, André Mendonça; da Casa Civil, Braga Netto; da Infraestrutura, Tarcísio Gomes de Freitas, e da Saúde, Eduardo Pazuello.

A suspensão da restrição, provavelmente, levava em conta a queda do número de brasileiros vítimas de contágio e o estabelecimento de uma curva descendente, índices que apontavam para o arrefecimento da pandemia¹. O que infelizmente acabou não ocorrendo. Vivemos hoje no país um recrudescimento dos casos de contaminação.

Nas últimas semanas de novembro diversos estados brasileiros relataram aumento de internações óbitos por coronavírus. A média de novos casos diários teve a maior marca desde julho². Os dados demonstram, portanto, aumento no número de infecções e reversão da aparente queda que vinha sendo observada em setembro.

Um dos elementos que contribuem para a disseminação de doenças infecciosas em escala global está relacionada a intensificação da fluidez e capilaridade da circulação mundial, com deslocamentos de pessoas pelas regiões e continentes através de vários modais de transporte, **especialmente o aéreo**, cujas redes e serviços desenvolvidos por empresas, em sua maioria, permite reduzir dias de viagem de pessoas e mercadorias, conectando os espaços em curto tempo.

A segunda onda que atinge a Europa e o permanente e irredutível nível de contaminação dos EUA, associados a manutenção do acesso de passageiros oriundos destes

¹ <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/10/01/setembro-tem-o-menor-numero-mensal-de-mortes-por-covid-19-desde-abril.ghtml>

² <https://saude.abril.com.br/medicina/aumento-de-casos-de-covid-19-e-realidade-no-brasil-o-que-isso-significa/>

países ao Brasil, sem restrições, ampliam de forma exponencial o risco de contaminação de mais brasileiros.

A liberação dos fluxos por transporte aéreo, que possibilitou que pessoas contaminadas, sintomáticas ou assintomáticas, chegassem de outros países é um dos fatores que colabora para esse recrudescimento da pandemia no Brasil.

Quando doenças transcendem as fronteiras e atingem outros países, são os governos centrais e as instituições ligadas a saúde e vigilância sanitária que devem estabelecer uma série de medidas, e podem chegar ao ponto de decidir pelo fechamento das fronteiras e a restrição do tráfego aéreo – como já vimos acontecer anteriormente.

Meses após o início da pandemia, a imensa maioria dos países, inclusive os que fazem fronteira com o Brasil, afetados em diferentes graus pelo novo coronavírus, ainda mantêm algum tipo de restrição parcial ou total a viajantes internacionais por ar, terra e mar.

No mundo, são poucos os países sem qualquer restrição a viajantes chegando em seus aeroportos. Além do Brasil e do México, Sérvia, Albânia e Macedônia do Norte são alguns deles. No caso da Sérvia, no entanto, cidadãos da Bulgária, Croácia, Macedônia do Norte e Romênia precisam estar munidos de um teste de PCR negativo para covid-19 emitido 48 horas antes do embarque.

Portanto, diante do recrudescimento dos efeitos da pandemia no Brasil, a redução do número de leitos disponíveis e a evidente saturação do Sistema Único de Saúde em vários Estados, estão postas as mesmas condições verificadas em março, quando foram tomadas medidas de cerceamento do fluxo aéreo de pessoas.

II. DO DIREITO

O Art. 37 da CF/88 dispõe sobre os princípios que regem a administração pública direta e indireta, **e a esses estão vinculados os gestores públicos**: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entendidos como princípios expressos.

Nas palavras de NEVES e OLIVEIRA³ (2018, pág. 133-134), em relação aos princípios implícitos:

[...] a Administração deve observar outros princípios expressa ou implicitamente reconhecidos pelo ordenamento jurídico (razoabilidade, proporcionalidade, finalidade pública, continuidade, autotutela, consensualidade/participação, segurança jurídica, confiança legítima, boa-fé, dentre outros.

No mesmo sentido, dispõe a Lei de Improbidade Administrativa:

³ Manual de improbidade administrativa: direito material e processual / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 6.^a ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são **obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.**

Também a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 196, consagra o **direito à saúde** como direito fundamental do cidadão e **dever do Estado** e, ao fazê-lo, impôs ao Estado a obrigação de promover políticas públicas voltadas à prevenção, manutenção e recuperação da saúde

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

E, enquanto direito fundamental e social, cabe ao Estado promover a saúde de seus cidadãos. Sendo de fundamental importância que o direito à saúde tenha eficácia plena.

Diante desse cenário de não atendimento pleno e eficaz, muitos cidadãos recorrem ao Poder Judiciário para obter do Estado o adequado cumprimento do seu dever constitucional. Qual seja, proteger a saúde dos cidadãos.

Resta comprovado que a restrição ou alguma forma de controle à entrada de cidadãos de outros países, no molde do que vem sendo feito no resto do mundo, é condição essencial para a redução do número de infectados no território nacional.

Nessa vinculação, também se insere o **princípio da vedação ao retrocesso**, que para SARLET⁴, tem como base a dignidade da pessoa humana, o princípio da confiança e da segurança jurídica, o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, o Estado Social, como responsável pela prestação dos direitos sociais.

A vedação ao retrocesso impõe ao Estado o impedimento de abolir, restringir ou inviabilizar sua concretização por inércia ou omissão, conforme tem se posicionado o Supremo Tribunal Federal:

“A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública,

⁴ SALET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.” (ARE-639337-Relator(a): Min. CELSO DE MELLO).

Portanto, ações dos agentes públicos que importem em violações aos direitos já conquistados pelos administrados, importam, necessariamente, em violação ao princípio da vedação ao retrocesso e violação ao princípio da moralidade administrativa.

Como se sabe, toda ação contrária à moralidade administrativa pode caracterizar ato de improbidade, ainda que não tenha causado dano ao erário. Portanto, as práticas dos agentes públicos que importem ofensa a qualquer um dos princípios constitucionais elencados no art. 37, especialmente o da moralidade e o da legalidade, devem comportar as sanções previstas na Lei 8.429/92 - Lei de Improbidade.

Mas não é só. Também as omissões dos agentes públicos se submetem às sanções da Lei de Improbidade, devendo ser igualmente punidas. Isto porque o agente público tem o dever, de qualquer modo, de alcançar a finalidade pública e atender aos interesses da coletividade.

A respeito do assunto, clara a lição da Promotora Michelle Bruno Ribeiro⁵:

Desta forma, a título de exemplo, manter um hospital em condições mínimas razoáveis de atendimento não se inclui no âmbito da discricionariedade do gestor, visto que, depois de construído com dinheiro público e integrado a uma rede de saúde que conta com seu funcionamento adequado para a promoção das ações de saúde, o orçamento do ente ao qual pertence deve prever dotação orçamentária mínima de forma a manter tal estrutura que integra a política de atenção hospitalar a saúde daquela região, sendo que seu sucateamento representa **omissão na garantia de direitos capaz de atrair, não só a tutela pelo Poder Judiciário no que se refere à imposição de obrigação de fazer consistente na implementação de políticas públicas hábeis a garantir o violado direito à saúde, mas também a responsabilização por ato de improbidade**

⁵ Ribeiro, Michelle Bruno. A Responsabilização por Improbidade Administrativa por Omissão na Efetivação de Políticas Públicas. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 71, jan./mar. 2019. Disponível em http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1287128/Michelle_Bruno_Ribeiro.pdf

administrativa consistente nessa omissão violadora de direito fundamental em seu aspecto mínimo e reiterado.

Assim, os Ministros ora denunciados, responsáveis pela da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, diante do recrudescimento da pandemia, têm o dever legal de praticar atos que garantam à população brasileira a eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência.

A diligência para a preservação da saúde da população, é, além de conduta digna, e afeita aos princípios constitucionais da moralidade administrativa, também um dever do ocupante do cargo. Vejamos:

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

(...)

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

Conclui-se, portanto, que os agentes públicos à frente da pasta da saúde, segurança e infraestrutura não podem deixar de atender as finalidades contidas na Constituição, nas leis e políticas em andamento no Sistema Único de Saúde, uma vez que não tem disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda.

Os ministros incorrem em improbidade administrativa por ato omissivo com relação a demora e evidente falta de planejamento no atendimento à população, no que diz respeito a necessidade de providências com relação ao trânsito de pessoas por via aérea, omissão essa que impacta toda a coletividade brasileira.

Inconteste, portanto, o enquadramento da conduta do representado na violação da moralidade e da legalidade, além da dignidade da pessoa humana e dos princípios e objetivos fundamentais da República configurando conduta ímproba prevista no art. 11 da Lei 8429/92.

Sobre o tema, Wallace Paiva Martins Júnior⁶ assevera:

“A violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública, porque é a completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo. Grande utilidade fornece a conceituação do atentado contra os princípios da Administração Pública como espécie de improbidade administrativa, na medida em que inaugura a perspectiva de punição do agente público pela simples violação de um princípio, para assegurar a primazia dos valores ontológicos da Administração

⁶ Probidade Administrativa 2ª ed São Paulo: Saraiva, 2002 p. 260.

Pública, que a experiência mostra tantas e tanta vezes ofendidos à míngua de qualquer sanção. A inobservância dos princípios acarreta agora responsabilidade, pois o art. 11 censura 'condutas que não implicam necessariamente locupletamento de caráter financeiro ou material', conforme pronuncia Odete Medauar, observado o art. 21, inciso I, da lei.”.

Sendo assim, tem-se como inequívoca, em tese, a prática de ato de improbidade administrativa por parte dos Representados, merecendo análise por parte desta Procuradoria Geral da República.

III. DO PEDIDO

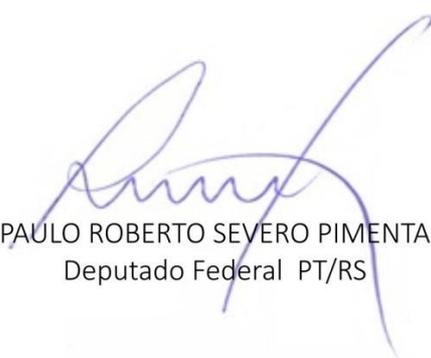
Face ao exposto requer-se que essa Procuradoria-Geral da República adote as providências legais com vistas à apuração do ocorrido, determinando:

- a) A instauração de inquérito civil visando a propositura de ação de improbidade administrativa;
- b) A adoção de providências, inclusive medidas cautelares, com vistas a obrigar, de imediato, o Executivo a adotar medidas sanitárias restritivas em relação à entrada de estrangeiros no País;
- c) Ao final, a propositura das ações pertinentes, visando a condenação civil e administrativa dos responsáveis.

Brasília, 14 de dezembro de 2020.

Termos em que

Pede e espera deferimento


PAULO ROBERTO SEVERO PIMENTA
Deputado Federal PT/RS