

OS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PANDEMIA DE COVID-19 NA ATUAL CRISE POLÍTICA: A IDEAL APLICAÇÃO DO MÉTODO CARTESIANO NA GARANTIA E PROTEÇÃO DA SAÚDE E DA ORDEM JURÍDICA
THE CHALLENGES OF PUBLIC PROSECUTION IN THE COVID-19 PANDEMIC IN THE CURRENT POLITICAL CRISIS: THE IDEAL APPLICATION OF THE CARTESIAN METHOD ON ENSURING AND PROTECTING HEALTH AND THE LEGAL ORDER

Silvestre Sales Machado¹

26

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar, reflexivamente, os impactos da pandemia de covid-19 no Sistema Público de Saúde Brasileiro e no arcabouço sociojurídico e ambiental. A pesquisa justifica-se pela necessidade acadêmica e institucional de diagnosticar e escolher a alternativa capaz de resolver, juridicamente, os problemas relacionados a esse traumático acontecimento global. Pretende-se, nesse contexto, evidenciar a importância do Ministério Público na tomada de decisões em prol da sociedade, do Sistema Federativo, do Regime Democrático e dos interesses da população ou dos grupos mais afetados. Foi proposto um debate multidisciplinar, baseando-se em fontes estatísticas, geográficas e de cunho científico. Ademais, o texto se vale dos métodos teórico bibliográfico, dedutivo e comparativo, sugerindo-se, inclusive, a adoção do método Cartesiano (Renê Descartes) na análise dos casos concretos, partindo-se de um juízo de valor seguro e geral, passível de ser comprovado.

Palavras-Chave: Covid-19; Saúde; Ministério Público; Método Cartesiano; Sistema Federativo.

Abstract: The present study aims to analyze, reflexively, the impacts of the Covid-19 pandemic in the Brazilian Public Health System and in the socio-juridical and environmental scaffold. The research is justified by the academic and institutional need to diagnose and choose the alternative capable of solving, legally, the problems related to this traumatic global event. Within this context, it is intended to emphasize the importance of the Public Prosecution in the decision making on behalf of the society, Federative System, and Democratic Regime, as well as the interests of the population and most affected groups. A multidisciplinary debate was proposed based on statistical, geographical, and scientific sources. In addition, it is used in the text theoretical-bibliographic, deductive and comparative methods, even suggesting the adoption of the Cartesian Method (René Descartes) in the analyzes of specific cases,

¹ Especialista em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, em Direito Processual Civil pela Universidade Estácio de Sá e em Direito Administrativo, Imobiliário e Urbanístico pela Universidade Cândido Mendes. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa. Graduando em Sociologia e em Gestão Ambiental. Exerceu os cargos de Procurador Jurídico Municipal em Ouro Preto/MG e de Gestor Fazendário na Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. Analista Jurídico do Ministério Público de Minas Gerais. E-mail: silvessales@gmail.com.

grounded on a secure and general verifiable value judgment.

Keywords: Covid-19; Health; Public Prosecution; Cartesian Method; Federative System.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a pandemia da covid-19 “foi” um fúnebre cenário de tragédias familiares, incoerências econômicas e jurídicas, aberrações sociopolíticas, além de pontuais bizarrices médico-farmacológicas e ideológicas. Essa é a síntese da narrativa plausível registrada nos futuros livros de História, caso a verdade dos fatos prevaleça.

Hodiernamente, diante de tantas incertezas e notícias falsas, incrementadas pelas redes sociais e outras vias tecnológicas, inarredável valer-se do pensamento ou método de René Descartes. O filósofo dizia que o bom senso é a coisa mais bem distribuída do mundo. Isso porque cada um pensa estar tão bem provido dele, que mesmo aqueles mais difíceis de se satisfazerem com qualquer outra coisa não costumam desejar mais bom senso do que têm (DESCARTES, 2001, p. 5).

Ainda nesse viés filosófico, o poder de bem julgar e de distinguir o verdadeiro do falso, que é propriamente o que se denomina bom senso ou razão, é por natureza igual em todos os homens. Dessa forma, portanto, a diversidade de nossas opiniões não decorre de uns serem mais razoáveis que os outros, mas somente de que conduzimos nossos pensamentos por diversas vias, e não consideramos as mesmas coisas (DESCARTES, 2001, p.6).

Nesse diapasão, a análise da atuação do Ministério Público Brasileiro na garantia e proteção dos direitos e da Ordem Jurídica, principalmente no âmbito da Saúde Pública e durante o período pandêmico, deve levar em consideração alguns desses aspectos metajurídicos.

Alguns fatores a serem analisados relacionam-se ao caráter assimétrico do espaço geográfico, às condições climáticas e econômicas regionais e até mesmo aos aspectos culturais, sociológicos e religiosos. Entrementes, as assimetrias inerentes ao Estado Brasileiro (território, povo, finalidade) não podem desvirtuar o Ordenamento Jurídico, sob o modelo Federativo adotado.

O que justificou, portanto, a presente pesquisa foi à necessidade de analisar

o processo de tomada de decisão do Ministério Público diante dos efeitos não só sanitários da pandemia, mas também políticos, orçamentários e jurídicos. E é nesse cenário de incertezas que o Ministério Público há de atuar, razoável e cartesianamente, considerando as linhas limítrofes do “jogo jurídico democrático”, observando-se, concomitantemente, o princípio da independência funcional, inerente a seus membros.

Assim sendo, o objetivo geral do presente texto é evidenciar e refletir acerca da atuação do Ministério Público em meio aos problemas sanitários, políticos e sociojurídicos, intensificados durante o período pandêmico.

Como objetivos específicos, pode-se mencionar: a breve análise do grave problema sanitário decorrente da pandemia, amenizado só após a efetiva vacinação; relacionar os aspectos ambientais ao surgimento e agravamento da pandemia, notadamente na região Norte do Brasil; fazer análise crítica geral e imparcial acerca dos equívocos terapêuticos e dos discursos ideológicos, antidemocráticos e negacionistas; finalmente, pontuar e refletir sobre a dificuldade na tomada de decisão por parte dos membros do Ministério Público, diante dos problemas inerentes à pandemia, especialmente relacionados às questões sanitárias, políticas e sociojurídicas.

Quanto aos métodos de pesquisa, valeu-se de fontes doutrinárias (técnico-bibliográfico), normativas e jurisprudenciais, além de indicadores comparativos e dedutivos, como por exemplo, dados extraídos do Instituto de Geografia e Estatística e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Esses elementos objetivos de informação, qualitativos e quantitativos permitiram apresentar um panorama da densidade demográfica de um dos Estados da Região Norte do Brasil, bem como analisar e comparar as destinações de recursos promovidas pelos Ministérios Públicos Estaduais de todas as regiões, visando à prevenção e ao enfrentamento da pandemia de Covid-19.

E tendo em vista os vários ramos do Ministério Público, e as suas funções institucionais previstas no artigo 129 da Constituição Federal (não se olvidando do importante papel do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas), há instrumentos jurídicos essenciais e suficientes para que os Poderes Públicos (especialmente as Administrações Municipais, Estaduais e da União) sejam compelidos a assegurarem

os direitos previstos na própria Carta Magna de 1988 (v.g., liberdade, igualdade, saúde, educação, assistência social).

Valendo-se da premissa de que “ninguém está acima da Lei”, o Ministério Público dos Estados e o Ministério Público Federal devem atuar sempre em prol do interesse democrático, agindo destemidamente para prevenir e repelir atos que coloquem em risco todo o arcabouço Constitucional de 1988.

Ações Civis Públicas, Ações Penais, Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e reclamações aos Tribunais de Superposição são importantes instrumentos à disposição do Ministério Público para colocar em prática ou reafirmar a sua missão e valores institucionais, com alcance de amplo espectro.

É cediço que a Constituição Federal de 1988 é o grande divisor de águas da História do Ministério Público, como Instituição autônoma e independente, repleta de protagonismo social e jurídico. Dessa forma, não só o Supremo Tribunal Federal deve atuar como Guardião da Lei Política Fundamental. É dever do Ministério Público e de seus representantes atuarem sempre e teleologicamente vinculados aos preceitos Constitucionais, evitando-se interpretações ou ilações retrógradas, em detrimento dos Direitos Fundamentais ou dos Direitos Humanos (controle de Convencionalidade).

Logo, a missão do Ministério Público passa pelo confronto com os centros de poder político, jurídico e econômico. E, fazendo-se apenas um paralelo histórico, Descartes chegou a desistir de publicar a sua obra, provavelmente por receio, devido à condenação de Galileu Galilei pela Santa Inquisição. Galileu, grande estudioso da astronomia também sofreu represálias por defender as ideias heliocentristas de Nicolaus Copernicus (HAWKING, 2005, p. 13-49) e, acusado de heresia, quase teve o fim trágico de Giordano Bruno, filósofo e teólogo que foi queimado vivo por contrariar o geocentrismo, defendido pela Igreja dominante (NEVES, 2004, p. 203).

É emblemático dizer que a Santa Inquisição fazia sua exegese literal dos textos Bíblicos e não aceitava interpretações denominadas de “heréticas” (ou blasfêmias). Isso não impediu, contudo, mesmo de forma oblíqua, que Descartes deixasse para a História seus importantes ensinamentos científicos. É bastante simples e atual o seguinte raciocínio cartesiano: “é preciso, depois, muito mais habilidade para voltar ao mesmo estado em que antes se estava do que para fazer grandes

progressos quando já se têm princípios seguros”.

Portanto, com base nessas reflexões o presente artigo busca contribuir para as discussões acadêmicas e institucionais em torno da atuação ministerial nesse período de crise sanitária. Espera-se que as tomadas de decisão sejam baseadas em uma visão coordenada, interdisciplinar e científica, consoante Orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e Recomendações ou Resoluções do próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), aspectos normativos que também serão abordados.

30

2 A RELAÇÃO ENTRE COVID-19 E MEIO AMBIENTE: O “PENSAR GLOBALMENTE”

Saúde e meio ambiente são áreas interrelacionadas e conceitos complementares entre si. Como bem ressaltou Paulo Affonso Leme Machado, a saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da Natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para se aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e de seu uso advenham saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos (MACHADO, 2020, p. 66).

Nesse contexto, é correta a afirmação de que a pandemia está diretamente associada à globalização e seus fluxos de pessoas e mercadorias, que transportam o vírus aos países e, depois, pelo seu interior. E a rápida disseminação e mutação do vírus dificulta o espectro ou alcance de determinados imunizantes ou profiláticos (RIBEIRO, 2020, p. 7).

Na visão de Wagner Ribeiro (2020, p. 8), diferentemente do que se afirmava no começo de 2020, a pandemia não é democrática. Ela afeta de modo mais intenso a população de renda mais baixa, que necessita sair de casa para trabalhar, está mais sujeita a aglomerações pelo uso de transporte coletivo e não tem infraestrutura de saneamento básico para lavar as mãos com regularidade.

A pandemia, portanto, segue a lógica do fluxo ou da concentração humana. O vírus depende do ser humano para “sobreviver e proliferar”.

É indubitável que o desmatamento e o aquecimento global fazem parte dos

aspectos facilitadores do contato com vírus exóticos ao romperem barreiras biogeográficas, sendo gatilhos para o eclodir da atual pandemia. Ao diminuir a área natural com a retirada da cobertura vegetal original, diversos animais e aves ficam mais próximos das distintas formas de organização social, o que pode levar ao contágio de grupos humanos com esses vírus (RIBEIRO, 2020, p. 8).

Sob uma perspectiva mais regionalizada, vale destacar a importante pesquisa feita pela doutora em Geografia, Maria Madalena de Aguiar Cavalcante, com relação ao cenário de crise pandêmica na Amazônia. Segundo ela, o problema envolve as discussões acerca da proteção da Terra Indígena, os interesses de garimpeiros quanto à regularização de áreas de mineração ilegal e os obstáculos encontrados por servidores públicos do IBAMA, dentro da própria instituição, na tentativa de reprimir o desmatamento, o garimpo e a retirada ou venda ilegal de madeira (CAVALCANTE, 2020, p. 126).

A autora evidencia o esdrúxulo ou inusitado cenário de ameaças por meio de processos administrativos, em face de servidores que estão cumprindo a Lei. Um exemplo citado é a apreensão e queima de tratores utilizados para a extração ilegal de madeira, em consonância com a Lei nº 9.605/1998 (artigos 25 e 72), bem como normas infralegais.

A pesquisadora ainda destacou a regularização de mineração em áreas indígenas e o enfraquecimento da fiscalização, que, aliada ao trabalho em home office mediante a pandemia, tem encorajado ações ilegais, sobretudo o desmatamento e o garimpo clandestino, agravando as tensões na região amazônica. Além dessa teia de ilegalidade, houve o aumento de contaminação dos indígenas (v.g. Yanomami) pelo coronavírus, a partir do contato com garimpeiros (CAVALCANTE, 2020, p. 131).

Esses e outros aspectos (como a inadequada flexibilidade da abertura do comércio) contribuíram para que o estado do Amazonas fosse o primeiro da Região Amazônica a divulgar que seu sistema de saúde entrou em colapso: os leitos já não comportavam as demandas existentes, e a procura pelas UTIs gerou uma lista de espera por esse atendimento, conforme amplamente divulgado pelos noticiários.

Ao contrário do que possa parecer, a grande extensão do Estado do Amazonas e a baixa densidade demográfica não impedem os altos índices de contaminação pelo coronavírus ou por outra epidemia/pandemia. O conhecido

colapso sanitário e funerário pode ser explicado pela complexidade da capital Amazonense e seus fluxos, inclusive a partir do exterior (aeroportos) e por meio de aglomeradas embarcações fluviais, de pessoas da capital para o interior e vice-versa.

Portanto, Manaus possui uma grande população urbana e uma considerável densidade demográfica em relação ao Estado do Amazonas. É o que demonstra o quadro a seguir, conforme informações disponibilizadas pelo IBGE (2020):

Tabela 1²

Características	Manaus	Amazonas
Área territorial	11.401,092 km ²	1.559.167,878 km ²
População estimada	2.219.580 pessoas	4.207.714 pessoas
Densidade demográfica	158,06 hab/km ²	2.23 hab/km ²
População urbana (%)	1.971.169	2.755.490

Outro fator importante é a condição desigual e precária dos domicílios urbanos na capital do Amazonas. A ausência de estrutura física e de saneamento básico em um alto percentual das residências, bem como a ineficiente condição da drenagem urbana em vários bairros, acabam favorecendo esse estado de vulnerabilidade diante das epidemias ou pandemias.

As formas de transporte no Estado do Amazonas contribuíram para a rápida propagação do coronavírus. As redes aérea, rodoviária e hidroviária levaram o vírus até as aldeias ou as terras indígenas. A restrição da circulação de pessoas por esses meios de transporte seria a saída mais apropriada na ocasião (CAVALCANTE, 2020, p. 134).

De fato, a questão indígena é um aspecto bastante sensível nessa região e passa pela atual situação administrativa da FUNAI. Paralelamente, em meio ao foco no combate à pandemia, há um oportunista incremento das invasões de Unidades de Conservação por grileiros de terras, mineradores e madeireiros³. Outro aspecto

² Adaptado de: Cidades e Estados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am.html>. Acesso em 10 de julho de 2021.

³ O STF, em 15 de junho de 2021, por meio da Ministra Carmem Lúcia, manifestou-se acerca da Operação Handroanthus da Polícia Federal (Inquérito 4.871/DF), determinando, especificamente, a suspensão ou sobrestamento dos processos relativos à mencionada operação, em trâmite na Justiça Federal do Pará e do Amazonas. Segue a ementa: INQUÉRITO. MINISTRO DE ESTADO. INVESTIGAÇÃO SOBRE A PRÁTICA DE CRIMES DE ADVOCACIA ADMINISTRATIVA, OBSTRUÇÃO À FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL E EMBARAÇO DE INVESTIGAÇÃO SOBRE ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA. PETIÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL INFORMANDO POSSÍVEL ESVAZIAMENTO DA JURISDIÇÃO DESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DETERMINAÇÃO DE

importante abordado é o fluxo migratório da Venezuela para as principais cidades da Região Norte, o que engendra a potencial sobrecarga do Sistema Único de Saúde.

O Ministério Público, por sua vez, é o agente fiscalizador de tais ocorrências, podendo valer-se dos meios legais e processuais para coibir ações inescrupulosas de agentes públicos investidos em cargos de alto escalão, à níveis municipal, estadual e federal.

A ação ministerial deve ser coordenada e integrada, consoante Nota Técnica Conjunta nº 1/2020 – CES/CNMP/1ª CCR, de 26 de fevereiro de 2020 e Recomendação Conjunta CN-CES (CNMP) nº 1, de 19 de março de 2020. Para esse desiderato criou-se, no âmbito da Procuradoria-Geral da República, por meio da edição da Portaria PGR/MPU nº 59, de 16 de março de 2020, o Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), cuja missão é dar suporte ao Ministério Público Brasileiro para garantir, na perspectiva finalística de defesa dos interesses gerais da sociedade, a integração do Parquet no exercício de suas funções durante o enfrentamento da epidemia do coronavírus.

Uma das estratégias eficientes é a atuação conjunta ou de cooperação técnica entre os Ministérios Públicos Estaduais e o Ministério Público Federal, bem como em relação aos órgãos de Controladoria Geral, na adoção de medidas visando repelir o mau uso do dinheiro público oriundo dos cofres da União e dos Estados, bem como ações ilegais e inconstitucionais que lesam o meio ambiente (desmatamentos e intervenções hídricas), os direitos indígenas e o direito à saúde. Outrossim, são viáveis as cooperações técnicas celebradas com Universidades Públicas e Fundações Públicas, diante dos aparatos de pesquisa e extensão próprios dos Programas de mestrado e doutorado, relacionados ao meio ambiente e à saúde, a exemplo dos estudos relacionados ao diagnóstico e profilaxia do coronavírus.

Nesse diapasão, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas firmou, no dia 8 de janeiro de 2019, acordo de cooperação técnica para transferência de informações com a Procuradoria-Geral da República no Amazonas (PR-AM). O Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2019 tem por escopo garantir maior eficiência e celeridade aos procedimentos investigativos conduzidos pelo MPF e MP-AM, por meio

SOBRESTAMENTO DOS PROCESSOS E DAS DECISÕES JUDICIAIS DE PRIMEIRA INSTÂNCIA. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS URGENTES (BRASIL, 2021).

da troca de informações gerenciadas pelos dois órgãos ministeriais. O acordo materializa de forma mais específica a parceria natural entre o Ministério Público do Estado do Amazonas e o Ministério Público Federal que já se evidenciava em diversas áreas de atuação conjunta, como a saúde, por exemplo (MPAM, 2019).

Durante a pandemia, cooperações dessa natureza são bastante oportunas, não só no âmbito de enfrentamento direto do Sars-Cov-2, como também no combate aos desvios de dinheiro público e de insumos ou equipamentos terapêuticos.

Não se pode olvidar que a preservação da saúde coletiva e a regularização das questões sanitárias, inclusive saneamento básico e adequada gestão e fornecimento de água potável à população, são fatores relacionados aos aspectos ambientais mencionados nos parágrafos anteriores.

Quanto à eventual inércia de alguns Órgãos de Fiscalização Ambiental, o Ministério Público deverá identificar a origem da omissão, ou seja, quais os gestores estão obstaculizando a atuação regular dos servidores que executam diretamente o serviço. Ou seja, deve-se focalizar os centros de poder e não somente a atuação periférica e pontual.

Em relação às questões sanitárias e sociais, os municípios devem ser impelidos a racionalizar e intensificar o atendimento médico preventivo, notadamente com foco nas crianças, adolescentes e idosos. Deve-se, ademais, garantir a autonomia do Município e dos Estados no âmbito da saúde pública para realizar ações de mitigação dos impactos do Sars-Cov-2⁴.

Em outras palavras, o Ministério Público deve considerar uma cadeia de raciocínio descendente, partindo-se de uma análise geral para a particular. Aliás, infere-se que essa é uma lógica adotada pelo instituto da Delação Premiada e pela Lei de Organização Criminosa (Lei 12.850/2013), haja vista o desiderato de descobrir e anular os chefes ou centros de controle ou comando do empreendimento ilícito.

⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.341 DISTRITO FEDERAL. EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA 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.

3 O ESFORÇO E AS INCERTEZAS MÉDICAS E CIENTÍFICAS NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19: A ATUAÇÃO COORDENADA E INTEGRADA DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM PROL DO ORÇAMENTO PÚBLICO DA SAÚDE E DO EQUILÍBRIO FEDERATIVO

Na nominada dúvida hiperbólica, Descartes se propunha a manter em stand-by as suas crenças em todos os âmbitos, sobre os quais ele poderia duvidar. Em outras palavras, o Filósofo do Método entendia que era preciso “começar do zero”, reconstruindo o conhecimento em alicerces sólidos, libertos de quaisquer preconceitos.

O desafio de Descartes era incomensurável, mas ele prosseguiu, tal qual cientista, diante de um novo vírus mortal, que assola a Humanidade, nesses tempos fluidos. Descartes, também, buscava sua “vacina filosófica” para os mistérios da razão. E, hodiernamente, diante do avanço tecnológico e cibernético, sem desconsiderar suas benesses, o grande desafio é extrair a verdade em meio ao oásis de notícias e teses falsas (*fake News*).

Os médicos, por sua vez, também sentiram e sentem na pele a dúvida cartesiana. Isso porque o coronavírus desmoronou as corriqueiras “certezas” da medicina. Entrementes, os profissionais da saúde pública, na linha de frente, arriscaram-se, não fugindo do grande mister hipocrático, consistente em ‘salvar vidas’!

3.1 A ABORDAGEM PRECOCE DA COVID-19 E A BUSCA POR EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS

O Sistema Único de Saúde, apesar dos percalços gerenciais e dos interesses políticos e econômicos sub-repticiamente impregnados na máquina pública, demonstrou o dedicado e persistente serviço do “exército” de profissionais da saúde brasileira (médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, nutricionistas, técnicos de radiologia, dentre outros). A guerra contra o vírus Sars-Cov-2 foi umas das mais difíceis e trágicas em mais de 500 anos de história. O perigo não estava nas balas de canhão ou nos canos das baionetas, mas sim nos efeitos inflamatórios decorrentes da denominadas bombas ou tempestades de citocinas (ZAMBONI, 2020), causados por um ser invisível

a olho nu.

Diante das incógnitas científicas, o isolamento ou distanciamento social foi o primeiro método razoável a ser utilizado, uma vez desconhecida a doença e inexistente um correspondente profilático. E nesse cenário de enorme tensão e medo há o compreendido desconhecimento em torno da diferença entre médicos e cientistas. O médico, em seu consultório, quando da anamnese do paciente, vale-se do método indutivo ou mesmo do empírico, visando corrigir um determinado problema de saúde. Diagnostica-se e aplica-se o usual tratamento, tal qual fazia os clássicos exegetas ao subsumir um fato em uma determinada norma positivada.

O problema maior surge diante de uma doença para a qual não há tratamento conhecido e comprovado cientificamente. Poder-se-ia dizer: um fato novo para o qual não há norma jurídica pré-definida. Nesse aspecto, os profissionais da medicina sofrem da mesma dúvida incorrida pelos aplicadores do direito, inclusive membros do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Em síntese, pode-se afirmar que alinhar a prática da medicina ao conhecimento científico é o que se chama medicina baseada em evidências. Porém, nem sempre esse alinhamento acontece e, muitas vezes, a decisão clínica de um profissional médico não está fundamentada na melhor evidência científica existente (CONASEMS, 2021, p. 8).

A evidência científica protege o paciente e diminui o risco de desperdício de recursos públicos. Sistemas de saúde devem evitar gastar com tratamentos de eficácia ou segurança duvidosa quando existem tantas intervenções de impacto certo que não são realizadas por insuficiência de recursos. A atuação calcada nessa base metodológica evita tanto o uso excessivo quanto a subutilização de tratamentos médicos. (CONASEMS, 2021, p. 9).

É plausível fazer uma analogia entre legisladores e cientistas ou entre médicos e aplicadores do direito. O processo legiferante, assim como a pesquisa científica, costuma requerer um tempo maior, uma vez que a aplicação ou destinação de ambos deve ser geral, ou seja: direcionada a todos e não apenas a um determinado caso concreto.

No cenário de incertezas o trabalho do cientista é muito mais árduo e demorado. É comum cientistas, de forma Cartesiana, terem que “começar do zero”,

desconstruir o conhecimento pré-concebido e automatizado, na tentativa de descobrir novas fórmulas ou vacinas capazes de neutralizar um patógeno ameaçador.

O processo de descoberta das vacinas é um típico exemplo de complexidade do trabalho científico. A história formal da vacinação, do ponto de vista científico, data tradicionalmente das experiências de Edward Jenner (1749-1823) com a varíola em 1796. Jenner e seus antecessores imediatos provavelmente basearam suas teorias em observações da natureza (FERNANDES et al, 2021, p.14).

Os estudos da vacinação de Jenner foram experimentalmente testados por Louis Pasteur (1822-1895), que demonstrou o processo de atenuação de cepas da bactéria *Pasteurella Multocida* para imunização de galinhas contra a cólera aviária. Pasteur provou que havia ‘enfraquecido’ o patógeno e que essa cepa atenuada poderia ser administrada para proteger contra a doença (FERNANDES et al, 2021, p.15).

Após centenas de anos de evolução e tentativas fracassadas, no século XXI, à medida que as tecnologias para sequenciamento e biossíntese de ácidos nucleicos (RNA e DNA) se tornaram mais acessíveis, tem-se observado um aumento das pesquisas e do desenvolvimento de vacinas com base em pequenos fragmentos de material genético (FERNANDES, et al, 2021, p.18).

Há de ser inferido que no âmbito da vacinologia o cientista não deve trabalhar, tão somente, com o critério associativo de causa e efeito. Esse modus operandi mecanicista é observado, em grande parte das vezes, durante a anamnese médica nos consultórios. Ocorre que, diante da incógnita patológica decorrente do novo coronavírus, a prescrição de medicamentos sem eficácia comprovada e sem reconhecimento da Organização Mundial de Saúde e do Conselho Federal de Medicina, baseou-se em meros estudos científicos a priori (prévios), com testes laboratoriais ou *in vitro*. Adotaram-se um tratamento com coquetel de medicamentos (amplamente divulgado e vendido como um produto qualquer), conforme os sintomas relatados, comumente similares a gripes ou resfriados. Não há evidências científicas de que a melhoria dos sintomas da covid-19 está associada ao uso dos medicamentos. Ou seja: é de fácil observação que um grande percentual da população contaminada recuperar-se-á ou sentirá sintomas leves independentemente do famigerado protocolo “preventivo” da covid-19.

O uso indiscriminado desses medicamentos se deve mais ao lobby político, financeiro e à propaganda inescrupulosa, do que a “suposta eficácia” no tratamento da covid-19. Existe aí um típico ilícito coletivo contra o consumidor (mais especificamente, propaganda enganosa de amplo espectro), ensejador de atuação Ministerial, por meio de abertura de Inquéritos Civis Públicos, procedimentos investigatórios criminais e, em última instância, interposição de medidas ou ações judiciais.

Durante a pandemia, parte do mercado especulativo das drogarias e da indústria farmacêutica exerceu forte influência na sociedade, aliado a interesses de grupos políticos e beneficiado por eventual passividade de alguns Órgãos de Fiscalização direta. Farmácias e supermercados fazem parte dos ramos de atividade preservados ou imunes às restrições de funcionamento emanadas dos Decretos Municipais e de outras normas pertinentes. Diante desse prisma é oportuna a atuação finalística ministerial, coordenada e integrada, nos termos das normas emanadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelos Órgãos Superiores dos Ministérios Públicos Estaduais.

A propósito, sancionou-se a Lei nº 13.979/2020, que definiu os serviços públicos essenciais no período da Pandemia, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. No próximo tópico, serão feitas considerações breves, mas pertinentes acerca da referida norma jurídica.

Não se pode descurar, ainda, acerca da diferenciação entre tratamento precoce e abordagem precoce. Quanto ao primeiro conceito, não há evidências *in vivo* acerca da eficácia dos referidos tratamentos (USP, 2020). “Tratamento” precoce é um termo contraditório, inclusive sob o aspecto linguístico ou filológico. “Tratar” alguma coisa já evidencia aquilo que já existe (por exemplo: tratar de uma doença). Logo, tratamento precoce ou preventivo é um termo, no mínimo, paradoxal.

A única terapêutica profilática conhecida e comprovada é a vacina, notadamente quando se trata de vírus. Nesse ensejo, a abordagem precoce deve (ou deveria) ser política de Estado, por meio de efetivas campanhas educativas nas rádios, TVs e nos canais oficiais da internet. O distanciamento ou isolamento social, o uso de máscaras, a higienização das mãos e a vacinação são fatores da abordagem

precoce. Esta sim, efetiva política de controle ou mesmo pretensa erradicação do coronavírus. Pode-se afirmar, sem exagero, que a abordagem precoce é, ainda, o meio mais racional ou cartesiano de enfrentamento do coronavírus.

Nas últimas décadas, conforme já mencionado, as vacinas vêm se beneficiando do crescimento do conhecimento científico e dos avanços biotecnológicos, que incluem combinação das vacinas, novos adjuvantes, proteômica, vacinologia reversa e vacinas para doenças não infecciosas (FERNANDES, 2021, p. 20). Mas não se pode olvidar que o caminho para o desenvolvimento de uma vacina é árduo e demorado, a depender do tipo de patógeno.

O quadro apresentado a seguir mostra o período compreendido entre a identificação do elemento causador da patologia e a eventual validação nos Estados Unidos da América:

Tabela 2⁵

Patologia/agente infeccioso	Ano da identificação do agente	Ano da validação da vacina
Malária (<i>plasmodium spp</i>)	1880	Ainda não há aprovação
Tuberculose (<i>M. tuberculosis</i>)	1882	1927
Febre Tifóide (<i>Salmonella Typhi</i>)	1884	2017
Meningite (<i>haemophilus influenzae</i>)	1889	1981
Coqueluche (<i>Bordetella Pertussis</i>)	1906	1948
Dengue (vírus dengue)	1907	2019
Pólio (póliovírus)	1908	1955
Zika (vírus Zika)	1947	Ainda não há aprovação
Catapora (HHV-3)	1953	1995
Sarampo (Measles Morbillivirus)	1953	1963
Infecção por CMV (cytomegalovirus)	1960	Ainda não há aprovação
Hepatite B (vírus)	1965	1981
Infecção por Rotavírus	1973	2006
Ebola (Evolavirus)	1976	2019
Infecção por HPV	1981	2006
Aids (HIV)	1983	Ainda não há aprovação
Covid -19 (Sars-Cov-2)	2019	2020

⁵ Quadro elaborado pelo autor a partir de informações coletadas no site <https://ourworldindata.org/> (Our World in Data, Immunization Action Coalition). Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55232520>. Acesso em: 2 de julho de 2021.

Observa-se, a partir do quadro acima, que a vacina relacionada ao Sars – Cov-2 foi desenvolvida e aprovada em tempo recorde. Isso demonstra que os abrangentes e desastrosos efeitos humanitários e socioeconômicos da Pandemia forçaram um intenso investimento global em biotecnologia e pesquisas, somados aos conhecimentos e avanços já conquistados historicamente, desde os primeiros experimentos de Edward Jenner e Louis Pasteur, passando-se pelas contextuais pesquisas desenvolvidas no laboratório de febre amarela do Instituto Oswaldo Cruz.

3.2 A ATIVIDADE FINALÍSTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM ÊNFASE NA HARMONIA DO SISTEMA FEDERATIVO E EM PROL DO ORÇAMENTO VINCULADO À PANDEMIA DE COVID-19

Em consonância com as premissas científicas apontadas no tópico anterior, afirma-se que no Sistema Jurídico Brasileiro, da mesma forma que os direitos sociais em geral (art.6º), o direito à saúde reclama, para sua efetivação, o cumprimento de prestações positivas e negativas. Pelas primeiras, os Poderes Públicos devem tomar medidas preventivas ou paliativas no ‘combate’ e tratamento de doenças. Pelas segundas, incumbe-lhes abster-se, deixando de praticar atos impeditivos do cabal exercício desse direito fundamental (BULOS, 2015, p. 1569).

Uadi Lammêgo Bulos (2015, p. 1569) observa, ainda, que embora o artigo 196 da Constituição Federal de 1988 esteja vazado em norma programática, o direito expressivo e universal que prevê não pode ficar postergado, e, por via oblíqua, negado, condicionado, sufocado, anulado, pois esse campo, segundo o autor, é incompatível com a indiferença, a acomodação, a omissão, a ignorância, a complacência e o conformismo.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já decidiu, em síntese, que o caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconstitucional, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o

cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado (Supremo Tribunal Federal, RE 368.041, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Dj de 17-6-2005).

Conforme observou Antônio Joaquim Schellenberger Fernandes (2016, p. 142), membro do Ministério Público de Minas Gerais, os recursos disponíveis no SUS, que incluem unidades básicas de saúde, hospitais, serviços de apoio diagnóstico, transporte sanitário, medicamentos, recursos humanos etc., constituem bem comum, transindividual e indivisível, cujo acesso deve ser regulado conforme regras de equidade.

O autor reporta que, sob a ótica distributiva, a crítica à judicialização da saúde, concretizada pela massificação das demandas individuais, ampara-se na constatação de que, quando uma pessoa ou um grupo desfruta de um direito de forma a excluir sistematicamente a outros, desvirtua-se o próprio direito, qualificando-se o abuso ou o privilégio (FERNANDES, 2016, p. 143).

Esse dilema de equidade foi evidenciado no período pandêmico de covid - 19, especialmente nos picos de contágio, o que gerou sobrecarga ou até mesmo colapso no Sistema de Saúde Pública, com cenas trágicas de UTIs saturadas e pessoas vindo a óbito nas filas de atendimento.

A pandemia do Sars-Cov2 relativizou muitos conceitos, inclusive os inerentes ao Direito à Saúde Universal e abrangente. Isso foi bem elucidado pela singela Lei Econômica da oferta e da procura. Muita demanda por atendimentos em UTIs em contraste com a limitação de leitos e respiradores. Esse clássico preceito econômico faz com que alguns princípios e normas jurídicas sejam pouco efetivos, na prática. E é nesse cenário que a atuação do Ministério Público se torna mais complexa ou dificultosa.

Schellenberger Fernandes (2016, p. 251) lembra que em 2006 aprovou-se um Plano Geral de Atuação do Ministério Público, no âmbito da Saúde Pública, o qual demonstrou comprometimento com a implantação do SUS constitucional e manifesta preocupação quanto às propostas de soluções seletivas ou substituição do modelo que reconhece a todos o direito à saúde por outro, com políticas focalizadas, para pobres, e maior liberdade para que o mercado continue ampliando seus lucros com a doença.

Para isso, a estratégia proposta é enfatizar a cobrança de ações de saúde preventiva; aprofundar a democracia, por meio do aperfeiçoamento do controle social, e principalmente fiscalizar os planos de saúde (nacionais, estaduais e municipais). Só assim, acredita-se, será possível implementar um sistema público que garanta saúde, com qualidade, para todos.

Há de se concordar com as observações feitas pelo Procurador de Justiça de Minas Gerais, especialmente quando afirma que é imprescindível que se conheça o plano de saúde do município, sob análise do Órgão de Execução Ministerial. Desse modo, obter-se-á êxito na fiscalização da boa aplicação dos recursos da saúde. Nesse viés logístico, se não existe plano, ou se o plano não contém um diagnóstico atual e completo da situação epidemiológica da região, provavelmente haverá mal uso de dinheiro público. Lado outro, o promotor de justiça conhecedor do plano de saúde e que acompanha as entradas e saídas de recursos do Fundo Municipal de Saúde, trabalhando em harmonia com o Conselho Municipal de Saúde, verá suas ações ou funções institucionais contribuir para o fortalecimento do SUS Constitucional. (FERNANDES, 2016, p.251).

A prestação de contas dos resultados das ações (*accountability*), no âmbito do Sistema Único de Saúde, garantirá maior transparência e a exposição das políticas públicas sanitárias em todas as esferas governamentais.

Nesse sentido, o alto grau de preocupação com *accountability* ou a ausência desse conceito em uma democracia estão relacionados ao vínculo entre *accountability* e cidadania organizada e explica-se pela diferença de estágio de desenvolvimento político do país em questão. O sentimento de comunidade ou a emergência de instituições dentro dela é que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto, a verdadeira vida democrática. A cidadania organizada pode não só influenciar o processo de identificação de necessidade e canalização de demandas, como também pode exigir melhor performance do serviço público, abrindo um caminho para a *accountability* (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 85-86).

Nesse compasso, no âmbito da pandemia, houve muitos problemas em relação à administração de recursos públicos destinados à abordagem precoce ou tratamento dos sintomas da covid-19. O mesmo ocorreu e está ocorrendo com as vacinas, à níveis municipal, Estadual e Federal: a indevida ingerência de empresários

e outras pessoas estranhas ao Ministério da Saúde, intermediando a compra de vacinas vendidas por duvidosas empresas ou atravessadores. Um cenário surreal em meio ao caos.

Pari passu, noticiou-se a má gerência na compra de medicamentos e insumos, bem como na distribuição e conservação de vacinas por Estados e Municípios. Não se pode olvidar, ainda, dos casos de pessoas inescrupulosas que burlaram os calendários da vacina, beneficiando-se antes do previsto e até mesmo excedendo-se o limite de doses de vacinas para cada indivíduo.

Para impedir tais irregularidades, inclusive em eventuais licitações públicas ou dispensas indevidas do certame, o Ministério Público possui meios legais e constitucionais. A instauração de inquéritos civis, procedimentos administrativos, procedimentos investigatórios criminais, recomendações administrativas, termos de ajustamento de conduta, acordos de não persecução penal e cível ou, em última análise, interposição de Ações Civas Públicas e Ações Penais (algumas hipóteses ensejadoras: artigos 131, 132, 267, 268 e 312, 319 e 330, todos do Código Penal; artigo 3º, da Lei 1.521/1951; artigo 66, do Código de Defesa do Consumidor).

Ainda sob a ótica orçamentária, cabe referenciar a Recomendação Conjunta PRESI-CN (CNMP) nº 1, de 20 de março de 2020, que dispõe acerca da priorização de reversão de recursos decorrentes da atuação finalística do Ministério Público brasileiro para o enfrentamento da “Epidemia” do novo coronavírus⁶. O texto enfatiza frentes de atuação em que promotores e procuradores do Ministério Público podem manifestar-se, inclusive, pela destinação direta e indireta de recursos para os fundos de saúde. Uma das orientações é para que seja postulado perante o Poder Judiciário o redirecionamento de execuções ou indenizações em curso para ações de enfrentamento da pandemia do Sars-Cov-2 (art. 2º). Recomendou-se, ademais, que valores decorrentes de termos de ajustamento de conduta (TACs), acordos de não persecução cível e penal sejam (ou fossem) direcionados ou redirecionados para custear medidas de prevenção e combate ao vírus.

⁶ Nota-se que o termo “epidemia” condiz com a época da edição e publicação da mencionada Recomendação. Não obstante, a Organização Mundial de Saúde já havia declarado o Estado Pandêmico no dia 11 de março de 2020. Nesse sentido: Organização Mundial de Saúde declara pandemia de coronavírus. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia>. Acesso em 27 de agosto de 2020.

Cabe observar que a Recomendação do CNMP não afronta a independência funcional dos membros, pois destaca, em cada um de seus artigos, o respeito a tal princípio Constitucional/Institucional, reservando-se aos Órgãos de Execução a tomada de decisão, à luz das idiossincrasias ou peculiaridades do caso concreto.

Em consonância com os dados extraídos recentemente (agosto de 2021) do site do Conselho Nacional do Ministério Público, tem-se os seguintes valores destinados pela atividade finalística ministerial, em prol da prevenção e enfrentamento da pandemia de Covid-19:

Tabela 3⁷

RECURSOS DA ATIVIDADE FINALÍSTICA DESTINADOS PELOS RAMOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO À PREVENÇÃO E AO ENFRENTAMENTO DO COVID-19 ⁸		
BRASIL	Todos os Estados⁹	R\$ 2.392.818.691,75
Região Norte	ACRE	R\$ 3.416.366,86
	AMAPÁ	R\$ 3.497.995,04
	AMAZONAS	R\$ 469.990,74
	PARÁ	R\$ 20.395.113,68
	RONDÔNIA	R\$ 9.204.834,25
	RORAIMA	R\$ 979.676,55
	TOCANTINS	R\$ 1.410.758,68
Região Nordeste	ALAGOAS	R\$ 7.679.981,18
	BAHIA	R\$ 23.996.027,72
	CEARÁ	R\$ 1.301.895,80
	MARANHÃO	R\$ 5.861.912,75
	PARÁIBA	R\$ 11.818.859,90
	PERNAMBUCO	R\$ 51.930.871,73
	PIAUI	R\$ 1.375.935,44
	RIO GRANDE DO NORTE	R\$ 19.008.818,43
	SERGIPE	R\$ 6.481.753,32
Região Centro-Oeste	DISTRITO FEDERAL	R\$ 28.527.071,87
	GOIÁS	R\$ 14.396.860,29
	MATRO GROSSO	R\$ 27.297.812,30
	MATRO GROSSO DO SUL	R\$ 4.373.760,69

⁷ Elaborado e adaptado pelo autor com base nos dados no CNMP.

⁸ Dados atualizados até o mês de agosto de 2021.

⁹ Total: Dois bilhões, trezentos e noventa e dois milhões, oitocentos e dezoito mil e seiscentos e noventa e um reais e setenta e cinco centavos.

Sudeste Região	ESPÍRITO SANTO	R\$ 6.575.944,48
	MINAS GERAIS	R\$ 123.370.654,32
	RIO DE JANEIRO	R\$ 18.864.190,23
	SÃO PAULO	R\$ 74.290.867,20
Sul Região	PARANÁ	R\$ 28.787.386,03
	RIO GRANDE DO SUL	R\$ 22.777.405,51
	SANTA CATARINA	R\$ 13.460.451,09

Observa-se que, desde o início da pandemia, houve considerável destinação de recursos para todos os Estados da Federação. Minas Gerais foi o Estado onde houve maior direcionamento de valores, em termos absolutos. Os beneficiários, em regra, são instituições de saúde pública ou sem fins lucrativos, cujas atividades estão relacionadas a abordagens precoces e de enfrentamento dos casos envolvendo a covid-19.

Ademais, com exceção da região Centro-Oeste, houve um equilíbrio regional no percentual de destinação dos recursos, conforme apresentado nos quadros a seguir:

Tabela 4¹⁰

Relação entre a população das cinco regiões geográficas brasileiras e os respectivos valores destinados a partir da atividade finalística do Ministério Público		
Região	População estimada (2021). Em milhões de habitantes	Valor destinado a entidades ou unidades de saúde (em milhões)
Norte	18.906.962	R\$ 39.374.735,70
Nordeste	57.667.842	R\$ 130.728.251
Centro-Oeste	16.707.336	R\$ 74.595.505
Sudeste	89.632.912	R\$ 223.101.656
Sul	30.402.587	R\$ 65.025.242,50

Tabela 5¹¹

Valor ou média aproximada por habitante em cada região	
Norte	R\$ 2,08

¹⁰ Tabela e cálculo elaborados pelo autor, a partir da coleta de dados isolados do IBGE e do CNMP (IBGE. Diretoria de Pesquisas – DPE – Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS).

¹¹ Tabela e cálculo elaborados pelo autor. Dividiu-se o valor destinado a cada Estado pelo total da população estimada (IBGE, 2021).



Nordeste	R\$ 2,26
Centro-Oeste	R\$ 4,46
Sudeste	R\$ 2,49
Sul	R\$ 2,14

A aparente discrepância da Região Centro-Oeste decorre da destinação de recursos da atividade finalística ao Distrito Federal e ao Estado do Mato Grosso. Observa-se, pois, que essas duas Unidades da Federação receberam, respectivamente, os dois maiores valores, considerando a divisão per capita ou por habitante (IBGE, 2021). Em sentido contrário, os Estados do Amazonas e do Ceará possuem os menores valores per capita ou por habitante. É o que indica o quadro abaixo:

Tabela 7¹²

Valor ou média aproximada por habitante em alguns Estados e Distrito Federal	
Acre	R\$ 3,77
Amapá	R\$ 4,00
Amazonas	R\$ 0,11
Rondônia	R\$ 5,00
Bahia	R\$ 1,60
Ceará	R\$ 0,14
Pernambuco	R\$ 5,36
Rio Grande do Norte	R\$ 5,33
Distrito Federal	R\$ 9,22
Mato Grosso	R\$ 7,65
Minas Gerais	R\$ 5,76
Rio de Janeiro	R\$ 1,08
São Paulo	R\$ 1,59
Paraná	R\$ 2,48

As situações excepcionais de desproporcionalidade na destinação dos recursos podem ser explicadas por inúmeros fatores, podendo-se mencionar

¹² Tabela e cálculo elaborados pelo autor. Dividiu-se o valor destinado a cada Estado pelo total da população estimada (IBGE, 2021).

peculiaridades econômicas dos Estados, decisões ou entendimentos dos membros da magistratura e/ou, quiçá, do Ministério Público local (independência funcional) e eventuais especificidades nas normas de Organização Judiciária e outras pertinentes, no que tange aos critérios de destinação de recurso a entidades voltadas ao atendimento de saúde pública.

Entretanto, o artigo 9º da Resolução nº 313, de 19 de março de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, estabeleceu que os tribunais deverão disciplinar a destinação dos recursos provenientes do cumprimento de pena de prestação pecuniária, transação penal e suspensão condicional do processo nas ações criminais, priorizando a aquisição de materiais e equipamentos médicos necessários ao combate da pandemia Covid-19, a serem utilizados pelos profissionais da saúde.

Conclui-se, dessa forma, que, em última instância houve um rápido alinhamento institucional e finalístico entre o Poder Judiciário e o Ministério Público, no que se refere à necessidade de “cooperar” com os Poderes Executivos ou com os gestores públicos, reforçando ou complementando os Orçamentos direcionados à prevenção e enfrentamento dos incertos e duradouros efeitos pandêmicos.

4 O PROTAGONISMO DEMOCRÁTICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DURANTE E APÓS A PANDEMIA DE COVID – 19: “PENSO, LOGO EXISTO”!

No dizer do experiente Hugo Nigro Mazzilli (2021, p. 474), no que se refere à unidade, o Ministério Público é uma instituição nacional destinada a um fim social: a defesa do regime democrático, dos interesses sociais, dos interesses individuais indisponíveis, o combate ao crime e à improbidade, a defesa do meio ambiente. A própria Constituição Federal de 1988 incumbiu ao Ministério Público o mister de defender o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos (artigo 129, inciso III).

Mazzilli (2021, p. 877) observa que o Código de Defesa do Consumidor, nesse compasso, passou a inserir uma norma de extensão no art. 1º, inciso IV, da Lei nº 7.347/1985, por meio da qual os legitimados à ação civil pública vieram a tornar-se autorizados a defender em juízo qualquer interesse difuso ou coletivo. E conclui que a tutela coletiva é essencialmente dinâmica ao acompanhar a realidade, o que tem

permitido o uso de ações civis públicas ou coletivas nas matérias mais atuais da sociedade, como em questões atinentes à saúde pública (na pandemia do covid-19), à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n. 13.709/2018, com redação da Lei n. 13.853/2019), à Lei do Cadastro Positivo (Lei n. 12.414/2019, ou a uniões homoafetivas.

De fato, a pandemia de covid-19 deixou mais do que evidente a importância do processo ou microsistema coletivo como único instrumento efetivo para solucionar conflitos de massa, notadamente nos âmbitos da saúde, economia, segurança e educação.

Esses quatro setores constituíram e constituem a pauta principal das discussões políticas e jurídicas no transcorrer da pandemia. E, decerto, serão temas presentes nos anos vindouros. A saúde transformou-se no tema transversal, ou seja, que perpassa todos os outros aspectos. É o ponto de confluência e, ao mesmo tempo, de discordância. Antes tema periférico, agora o núcleo central das discussões acadêmicas, institucionais e mercadológicas. A microbiologia e a infectologia popularizaram-se.

Os riscos relacionados à covid-19 (saúde) passaram a influenciar todos os demais setores da sociedade. E nesses fatos sociais, o reconhecimento da imprevisibilidade das ameaças provocadas, indiretamente, pelo desenvolvimento técnico-industrial (e cibernético) exige a autorreflexão em relação às bases da coesão social e o exame das convenções e dos fundamentos predominantes da “racionalidade”. Os riscos são infinitamente reprodutíveis, pois se reproduzem juntamente com as decisões e os pontos de vista com que cada um pode e deve avaliar as decisões na sociedade pluralista. (BECK, 2012, p.22-23).

No processo coletivo, pois, a tomada de decisão dos membros do Ministério Público é calcada no nível de risco e proveito existente tanto no agir imediato, por meio de instrumentos demandistas ou a partir dos meios resolutivos, visando à solução dos conflitos e irregularidades aportados nas Promotorias e Procuradorias de Justiça. Não é descartada nem mesmo eventual análise de custo-benefício (ACB) ou análise econômica do Direito, conforme Posner (2007), sem prejuízo dos inegociáveis princípios éticos.

E ainda sobre a importância da tomada de decisão, Descartes deixou

registrado os seguintes métodos racionais práticos: o primeiro era de nunca aceitar coisa alguma como verdadeira sem que a conhecesse evidentemente como tal, ou seja, evitar cuidadosamente a precipitação e a prevenção, e não incluir em seu raciocínio nada além daquilo que se apresentasse tão clara e distintamente ao próprio espírito, que não tivesse nenhuma ocasião de pô-lo em dúvida. O segundo, dividir cada uma das dificuldades que examinasse em tantas parcelas quantas fosse possível e necessário para melhor resolvê-las. O terceiro, conduzir por ordem os pensamentos, começando pelos objetos mais simples e mais fáceis de conhecer, para subir pouco a pouco, como por degraus, até o conhecimento dos mais compostos; e supondo certa ordem mesmo entre aqueles que não se precedem naturalmente uns aos outros. E, o último, fazer em tudo enumerações tão completas, e revisões tão gerais, que o observador tivesse certeza de nada omitir. (DESCARTES, 2001, p.23).

O filósofo ressalta, ainda, que essas longas cadeias de razão, tão simples e fáceis, de que os geômetras costumam servir-se para chegar às suas mais difíceis demonstrações, o levaram a imaginar que todas as coisas que podem cair sob o conhecimento dos homens encadeiam-se da mesma maneira, e que, com a única condição de nos abstermos de aceitar por verdadeira alguma que não o seja, e de observarmos sempre a ordem necessária para deduzi-las umas das outras, não pode haver nenhuma tão afastada que não acabemos por chegar a ela e nem tão escondida que não a descubramos (DESCARTES, 2001, p.24).

Na era dos discursos vazios e das falsas teses das redes sociais, eventualmente será preciso “começar do zero” e, dedutivamente, emergir-se em um papel político (no sentido Aristotélico) na defesa do Estado Democrático de Direito, deixando em evidência sua vocação constitucional na defesa dos direitos fundamentais e sociais. Em meio aos “disparos ou tiroteios ideológicos”, a população mais pobre é a mais prejudicada. Os altos preços dos alimentos e outros itens básicos de sobrevivência misturam-se ao desemprego estrutural, à saúde precária e ausência de aulas presenciais nas escolas.

O Ministério Público há de estar, dessa forma, ao lado dos princípios que o criaram e que estão solidificados na Constituição Federal de 1988. Toda tese que seja contrária às cláusulas pétreas e aos princípios constitucionais sensíveis haverá de ser corpo estranho ao Órgão, defensor da sociedade e da Ordem Jurídica.

Tal qual Descartes, é preciso fazer uma análise do geral para o particular. Em outras palavras, em linguagem jurídica, é necessário invocar o método hermenêutico, partindo-se dos preceitos constitucionais até se chegar a uma determinada norma ordinária ou infralegal (interpretação conforme à Constituição). Obviamente, isso não quer dizer, uma aplicação mecânica e fria do direito e das demandas coletivas postas à prova. O método lógico-cartesiano deve ser apenas um ponto de partida, sem desmerecer, obviamente, as idiosincrasias do caso concreto e a pertinente lógica do razoável ou da equidade (RECASÉNS SICHES, 1973).

Não é de bom alvitre, por exemplo, interpretações fragmentadas, deixando-se prevalecer uma norma tendenciosa e autoritária em detrimento das normas, precedentes e princípios democráticos, que regem o Sistema Jurídico em sua integralidade e previsibilidade. Nessa toada, é preciso refletir acerca das armadilhas penais, como por exemplo, o famigerado emergencialismo ou simbolismo. Esse é um dos males legiferantes e judicantes, bastante comuns em época eleitoral, sob discursos populistas ou punitivistas, que encantam principalmente aqueles não familiarizados com a Ciência Jurídica.

Em meio aos antagonismos e paradoxos da pandemia, o Supremo Tribunal Federal (“Guardião Estático da CRFB/1988”) vem sendo o protagonista social e jurídico, destinatário dos mais importantes questionamentos e disputas jurídicas do Brasil. Por esse motivo, vem sendo injustamente atacado por pessoas e setores que buscam o poder e o nominado capital fictício, bem como satisfazer seus interesses ideológicos mais banais ou infantis.

Interpretações oportunistas e distorcidas da Constituição Federal, ameaças infundadas de intervenções armadas são algumas aberrações a serem repelidas com as armas democráticas, ou seja, com os meios Legais e Constitucionais existentes, inclusive penais (v.g. art. 5º, inciso XLIV, c/c Lei 12.850/2013).

Cabe ao Ministério Público (“Guardião Dinâmico da CRFB/1988”), nesse cenário, estar ao lado da verdadeira democracia e liberdade, em seu conceito retilíneo, imune àqueles sofismas, próprios da nova linguagem descrita por George Orwell, na clássica obra “1984”. Nesse universo paralelo, mas com efeitos reais, a função específica de certas palavras em Novidioma não era tanto expressar significados, mas antes destruí-los. Dessa forma, a maior dificuldade enfrentada pelos

compiladores do dicionário de Novidioma não era inventar novas palavras, e sim, depois, criá-las, garantir que elas significassem o que eles pretendiam. Incontáveis palavras, como honra, justiça, moralidade, internacionalismo, democracia, ciência tinham simplesmente deixado de existir (ORWELL, 2021, p. 328).

A razão de ser do Ministério Público está na defesa de uma sociedade autenticamente livre, justa e solidária. Garantir a cidadania, por meio do voto secreto ou indevassável, fazer prevalecer à dignidade da pessoa humana e determinar que os governos promovam políticas no sentido de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, extirpando todos os tipos de preconceito.

A propósito, cabe uma atuação mais intensificada em relação aos interesses dos demais grupos vulneráveis durante a pandemia, como detentos e pessoas em situação de rua (missão ou finalidade social).

É cediço, em síntese, que em tempos de incertezas pandêmicas, há incertezas políticas e jurídicas. Não é tão eficaz aplicar terapias ou remédios corretivos pontuais para tentar anular o vírus da intolerância e do totalitarismo. Esse “vírus” é tão traiçoeiro quanto o Sars-Cov-2 e está nas entranhas do Estado demagógico e populista, bem como nas cúpulas das grandes empresas e em alguns grupos de acionistas ou players do mercado financeiro.

A propósito, a roupagem gerencialista do Estado está embasada em um sedutor discurso de “eficiência administrativa”, mas pode esconder algo nefasto para as políticas públicas, notadamente no âmbito da saúde e da educação. A mistura entre o público e o privado pode não ter final feliz, fazendo com que a História se repita, voltando-se à época do patrimonialismo tão bem descrito, sociológica e historicamente, por Raymundo Faoro (FAORO, 2012).

Concentrando-se na questão da saúde pública, em que pese seu necessário desdobramento para as demais áreas, urge destacar que o plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6343 MC-Ref/DF, concedeu parcialmente medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade para: suspender parcialmente, sem redução de texto, o disposto no artigo 3º, VI, b, e §§6º e 7º, II, da Lei 13.979/2020, a fim de excluir Estados e Municípios da necessidade de autorização ou de observância ao ente federal; e conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos no sentido de que as medidas neles previstas devem ser precedidas de

recomendação técnica e fundamentada, devendo ainda ser resguardada a locomoção dos produtos e serviços essenciais definidos por decreto da respectiva autoridade federativa, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo (STF, 2020, online).

Dessa forma, o colegiado entendeu que a União não deve ter o monopólio de regulamentar todas as medidas que devem ser tomadas para o combate à pandemia. Ela tem o papel primordial de coordenação entre os entes federados, mas a autonomia deles deve ser respeitada.

Ainda de acordo com a decisão não se excluiu a possibilidade de a União atuar na questão do transporte e das rodovias intermunicipais, desde que haja interesse geral. Por exemplo, determinar a eventual interdição de rodovias para garantir o abastecimento mais rápido de medicamentos, sob a perspectiva de um interesse nacional.

Entretanto, os Estados também devem ter o poder de regulamentar o transporte intermunicipal para realizar barreiras sanitárias nas rodovias, por exemplo, se o interesse for regional. De igual modo, o município precisa ter sua autonomia respeitada, notadamente quando se tratar de assuntos de predominante interesse local (artigo 30, da CRFB/1988).

Em outros vocábulos, o Tribunal de Superposição ressaltou não ser possível exigir que estados-membros e municípios se vinculem a autorizações e decisões de órgãos federais para tomar atitudes de combate à pandemia.

Entretanto, no enfrentamento da emergência de saúde, há critérios mínimos baseados em evidências científicas para serem impostas medidas restritivas, especialmente as mais graves, como a restrição de locomoção.

Nesse compasso, o colegiado compreendeu que o inciso VI do art. 3º da mencionada lei precisa ser lido em conjunto com o Decreto 10.282/2020. Assim, as medidas de restrição devem ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada do respectivo órgão de vigilância sanitária ou equivalente, conforme ADI 6343 MC-Ref/DF, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 6.5.2020 (BRASIL, 2020).

Ao contrário do que foi e ainda vem sendo veiculado por alguns espectros umbralinos das redes sociais e de grupos de aplicativos, o Supremo Tribunal Federal

não impediu que a União tomasse decisão acerca das questões atinentes às medidas sanitárias contra o covid-19. A União possui, em tese, o importante papel de coordenação das medidas sanitárias, em consonância com as Diretrizes Constitucionais e da Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde.

É, nesse compasso, função primordial do Ministério Público utilizar os instrumentos Legais e Constitucionais disponíveis para determinar aos gestores públicos, de qualquer instância, o cumprimento das normais legais e constitucionais, bem como das decisões judiciais emanados dos Tribunais de Superposição, notadamente diante de eventuais precedentes, calcados no conhecimento científico e reconhecidos pela Organização Mundial de Saúde.

Na prática, diante do elementar critério da oferta e da procura, observou-se a saturação dos corredores, enfermarias e UTIs de hospitais, públicos e até mesmo privados. O cenário macabro também rondou o sistema funerário, com iminente risco de saturação dos cemitérios públicos. Por um período de tempo, o *Ius Sepulchri* e os rituais do luto foram relativizados em nome do distanciamento social.

Não se pode olvidar que aportou-se em muitas Promotorias de Justiça outros dilemas ou mazelas sociais: abertura ou não das escolas, com reinício das aulas presenciais; validade ou não dos Decretos Municipais de restrição de aglomeração ou de abertura de bares, boates e restaurantes; aumento substancial dos casos de violência doméstica contra a mulher (física, psicológica e sexual) e em detrimento de crianças e adolescentes; contaminação de presidiários e agentes penais e, ao mesmo tempo, descumprimento das prisões domiciliares pelos beneficiados por decisões decorrentes da covid-19 (CNJ, 2021).

Esses e outros efeitos são amplos e podem ser diretos e indiretos: sequelas físicas e psicológicas, órfãos da tragédia, aumento do desemprego e das desigualdades sociais, inflação progressiva, sucateamento do ensino superior, básico e fundamental, com expansão do ensino à distância e sem eficiente controle de qualidade; os impactos e desidratação do setor cultural e turístico, o home office; o enfraquecimento do setor público e as privatizações de véspera, os discursos e avanços totalitários/autoritários, as incertezas nas Relações Internacionais, a corrupção sanitária, o vilipêndio das Leis fundamentais para a atuação do Ministério Público, quais sejam: Lei de Licitações, Lei de Improbidade Administrativa, Leis

Ambientais, Leis Penais, Leis Processuais, além das tendenciosas reformas Administrativa, Tributária, Trabalhista, Previdenciária e Eleitoral.

O protagonismo do Ministério Público deve ser a priori, com base nos princípios da Unidade e da Indivisibilidade, buscando prevenir (não remediar) uma reviravolta do Sistema Jurídico rumo à anarquia ou anomia, o que, fatidicamente, esvaziaria as atribuições institucionais previstas no art. 129, da CRFB/1988, voltando-se à estaca zero do Regime Democrático. Esse cenário não é o mais pessimista, pois não considera eventuais emendas Constitucionais supressoras ou mesmo um apocalíptico e revanchista Poder Constituinte Originário.

5 CONCLUSÃO

A atuação do Ministério Público Brasileiro durante e pós Pandemia de covid-19 deve ser racionalizada e baseada em evidências científicas, sem se descuidar da preservação do Sistema Federativo, da independência e harmonia entre os Poderes da República e da defesa do Estado Democrático de Direito, tal qual consagrado na Constituição Federal de 1988.

Espera-se que as tomadas de decisão decorram de uma visão coordenada, interdisciplinar e científica, consoante Orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e Recomendações ou Resoluções do próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), conforme abordado.

Ademais, atuar sob as balizas constitucionais, legais e em consonância com os Tratados Internacionais de Direitos Humanos é dever de ofício e não uma mera faculdade. E isso se aplica às sentenças judiciais e atuações do Ministério Público na seara demandista ou resolutiva, evitando-se solipsismos ou subjetivismos. O método cartesiano ou o raciocínio dedutivista deve servir como ponto de partida ou de alavancagem, não significando, todavia, uma análise estática e matemática das questões jurídicas ocorridas em tempos de emergência pública.

Os valores sociais e o aspecto finalístico (teleológico) devem ser levados em consideração, diante do mito do vírus democrático, que fez surgir, em verdade, o incremento das desigualdades sociais, sanitárias e, obviamente econômicas.

Algumas iniciativas do Ministério Público merecem destaque, principalmente

as atuações em prol do direcionamento de valores obtidos em acordos judiciais e extrajudiciais para a prevenção e enfrentamento da covid-19, bem como as medidas visando a melhor gestão e transparência do patrimônio ou recursos públicos, no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Finalmente, a reflexão a fazer, após o tão esperado término do estado pandêmico, consiste em como dimensionar, diagnosticar e tratar os efeitos da covid-19 a médio e longo prazo. Essa atuação dependerá, em grande parte, do resultado da instabilidade política, jurídica e eleitoral ocorrido no Brasil nos últimos anos, abalando as estruturas e Instituições da República Federativa do Brasil. E é o Ministério Público, “Guardião Dinâmico” da Constituição de 1988, quem possui mais condições de estabilizar ou preservar a Ordem Constitucional e o Estado Democrático.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. **Acordo de cooperação técnica vai permitir transferência de informações entre MPAM e MPF.** Disponível em: <https://www.mpam.mp.br/slides-noticias/11525-acordo-de-cooperacao-tecnica-vai-permitir-transferencia-de-informacoes-entre-mp-am-e-mpf#.YSrDHI5KiUk>. Acesso em: 8 ago. 2021.

BECK, Ulrich. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna/ Ulrich Bech, Anthony Giddens, Scott Lash. Tradução de Magda Lopes. 2ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Mini Constituição Federal. 2e. Indaiatuba. São Paulo: Editora Foco Jurídico, 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CAVALCANTE, Maria Madalena de Aguiar. **O avanço da covid-19 na Amazônia Legal.** In: RIBEIRO, Wagner Costa (organizador). COVID -19: passado, presente e futuro. São Paulo: FFLCH/USP, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE – CONASEMS. **Alocação de recursos e o direito à saúde.** Jul. 2021. Disponível em: https://www.conasems.org.br/wpcontent/uploads/2021/07/Cartilha_1_PROVA-3-1-1.pdf. Acesso em: 8 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 315**, de 19 de março de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Resolucao-313-pdf>. Acesso em 10 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Violência Doméstica**. Disponível em: https://bnmpu.cnj.jus.br/s/violencia-domestica/app/dashboards#/view/6bb01ed0-c597-11eb-86f4-450bcc52eb23?_g=h@2463b39&_a=h@e7e4ea4. Acesso em 10 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação Conjunta Presi-CN, nº 1, de 20** de março de 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/Abril/RECOMENDACAO_CONJUNTA_PRESI-CN_N%C2%BA_1_DE_20_DE_MARCO_DE_2020pdf.pdf. Acesso em 10 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recursos da atividade finalística do MP destinados ao combate ao covid-19**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-dasaude/pandemia-covid-19/destinacoes-de-recursos-do-mp-covid-19>. Acesso em 10 ago. 2021.

DESCARTES, René. **Discurso do método**. Tradução: Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ªed. – São Paulo: Globo, 2012.

FERNANDES, Antônio Joaquim Schellenberger. **Direito à Saúde: tutela coletiva e mediação sanitária**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

FERNANDES, Jordan, *et al.* **Vacinas** [Livro Eletrônico]. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2021.

HAWKING S. Nicolau Copérnico (1473 - 1543) In: Hawking S. **Os gênios da ciência**. Rio de Janeiro: Elsevier; 2005. p.13-49.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo brasileiro de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MATOS, Mara. **Não existe tratamento preventivo para a covid**. Universidade de São Paulo. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/nao-existe-tratamento-preventivo-para-a-covid-19-afirmam-especialistas/>. Acessado em 20 jul. 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 32. Ed.

Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

NEVES, Marcos César Danhoni. **Do infinito e da Inquisição em Giordano Bruno**. Ilhéus, BA. Editus, 2004.

ORWELL, George. **1984**. Traduzido por Karla Lima. Jandira, SP: Principis, 2021.

POSNER, R. A. **Economic Analysis of Law**. 7th ed. New York: Aspen Publishers, 2007.

RECASÉNS SICHES, Luis. **Nueva filosofía de la interpretación del derecho**. México: Porrúa, 1973.

RIBEIRO, Wagner Costa. **COVID-19: Implicações Geográficas e Geopolíticas**. In: RIBEIRO, Wagner Costa (organizador). **COVID -19: passado, presente e futuro**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6343 MC-Ref/DF**, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 6.5.2020. (ADI-6343). Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo976.htm>. Acesso em 2 jul. 2021.

ZAMBONI, Dário. **Estudo desvenda mecanismo imune que desencadeia a tempestade de citocinas típica da covid**. FAPESP, 25 de novembro de 2020. Disponível em https://agencia.fapesp.br/republicacao_frame?url=https://agencia.fapesp.br. Acesso em 2 jul. 2021.

Recebido em: 10/08/2021

Aprovado em: 25/08/2021