



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00112960/2020

Nota Técnica nº 5/2020 - PFDC, 21 de março de 2020.

Assunto: Projeto de Lei nº 791, de 2020 – Instituição do Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios relacionados ao estado de emergência da Covid-19.

Ref.: Procedimento Administrativo nº 1.00.000.005635/2020-08

I – INTRODUÇÃO

O governo federal enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 791, de 2020, para, mediante alteração da Lei nº 13.979/2020 – que dispôs sobre providências para enfrentamento da emergência de saúde pública do Covid-19 – instituir uma série de medidas relativas às competências do Poder Judiciário, do Ministério Público, Defensoria Pública e dos Conselhos Nacionais do Judiciário e do Ministério Público.

Inicialmente, o PL cria o Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (covid-19).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nos termos do PL 791¹, o Comitê será integrado pelo:

- I – Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, que o presidirá;
- II – Presidente do Tribunal de Contas da União;
- III – Procurador-Geral da República e Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público;
- IV – Advogado-Geral da União;
- V – Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União; e
- VI – Defensor Público-Geral da União.

Ao referido Comitê são atribuídas as seguintes funções² (art. 7º-A):

- a) promover a interlocução institucional entre os órgãos de justiça e controle, no âmbito federal, para prevenir ou terminar os litígios, inclusive os judiciais, relativos ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (covid-19);
- b) deliberar sobre os pedidos de autocomposição de conflitos que envolvam os órgãos federais de justiça e controle, previamente à adoção de medidas judiciais ou extrajudiciais por parte desses órgãos; e
- c) instituir comissões com vistas à autocomposição dos litígios.

As referidas “comissões de autocomposição de litígios” serão compostas por representantes dos órgãos envolvidos no litígio, mediante designação pelos membros do Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle, com poderes plenos para firmar acordos³. Essas “comissões” poderão ser, ainda, auxiliadas por agentes de outros órgãos ou entidades, e especialistas na matéria questionada⁴.

Com esse novo mecanismo, o processamento de medidas judiciais ou extrajudiciais por parte dos órgãos federais de justiça e controle terá como requisito a prévia tentativa de autocomposição perante as referidas comissões. Em outras palavras, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União ficarão impedidos de atuar

¹ Redações propostas para os artigos 7º e 7º-A da Lei nº 13.979/2020.

² Redação proposta para o artigo 7º-A da Lei nº 13.979/2020.

³ Redação proposta para o § 3º do artigo 7º-A da Lei nº 13.979/2020.

⁴ Redação proposta para o § 4º do artigo 7º-A da Lei nº 13.979/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

– extrajudicialmente ou judicialmente – enquanto não esgotada a tentativa de autocomposição perante as referidas comissões⁵. Tal regra se aplica, inclusive, às recomendações emitidas pelo Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União⁶.

Caso haja composição, o acordo deverá ser homologado pelo presidente do Supremo Tribunal Federal⁷.

O PL não é claro quanto ao tratamento a ser dado às situações nas quais não se obtém o acordo. Entretanto, parece pretender que caberia ao Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle deliberar, nesses casos, sobre o impasse. É o que se depreende do dispositivo proposto para o inciso II do artigo 7º-A da Lei n 13.979/2020: “compete ao Comitê deliberar sobre os pedidos de autocomposição de conflitos que envolvam os órgãos federais de justiça e controle, previamente à adoção de medidas judiciais ou extrajudiciais por parte desses órgãos”.

A sua Exposição de Motivos conta com os seguintes argumentos:

6. Assim, a proposta condiciona a iniciativa de medidas judiciais ou extrajudiciais de qualquer órgão que integra o comitê - como, por exemplo, a emissão de recomendação pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, ou a propositura de demanda judicial -, à prévia tentativa de autocomposição perante o comitê nacional, o qual, verificando a viabilidade do pedido, instituirá comissão especializada para promover a ágil solução do conflito. Somente se não for viável ou exitosa a autocomposição é que será aberta a via judicial ou extrajudicial regular, o que certamente reduzirá sobremaneira esses casos.

O PL 791/2020 altera também regras sobre o instituto da Suspensão de Decisões Judiciais regulado pela Lei nº 8.437/92, artigo 4º.

⁵ Redação proposta para o § 1º do artigo 7º-A da Lei nº 13.979/2020.

⁶ Redação proposta para o § 2º do artigo 7º-A da Lei nº 13.979/2020.

⁷ Redação proposta para o artigo 7º-F da Lei nº 13.979/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Segundo as normas que propõe, a suspensão da execução de decisão judicial referente a litígios individuais ou coletivos que questionem medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (covid-19) poderão ser requeridas diretamente ao Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior ao qual couber o conhecimento dos respectivos recursos excepcionais. Trata-se de mecanismo que suprimirá a competência dos Tribunais de Justiça dos Estados e dos Tribunais Regionais Federais para conhecerem previamente da matéria. Ou seja, institucionaliza um conhecimento *per saltum* dos pedidos de suspensão de decisão judicial que, supostamente, possa acarretar grave dano à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas⁸.

O projeto institui, ainda, um novo procedimento de controle de compras de bens e serviços pela Administração. Segundo a proposta de redação do artigo 7º-I para a Lei nº 13.559/2020, o Advogado-Geral da União poderá submeter processos administrativos de contratação relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (covid-19), após estes terem sido finalizados e sem prejuízo de sua imediata execução, a uma “chancela” do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União; e de Ministro de Tribunal de Contas da União designado pelo seu Presidente.

Uma vez chancelados por esses Ministros do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União, o processo de contratação será submetido à homologação do Presidente do Supremo Tribunal Federal, ouvido previamente o Procurador-Geral da República.⁹

⁸ Redação proposta para o artigo 7º-H da Lei nº 13.979/2020.

⁹ Redação proposta para o § 1º do artigo 7º-I da Lei nº 13.979/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Na hipótese de não haver a homologação, a contratação será imediatamente suspensa¹⁰. Mas, em qualquer caso, os agentes públicos que participarem da contratação somente poderão ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente nos casos de dolo ou fraude intencional, consciente e evidente¹¹.

Trata-se, portanto, de instituir um procedimento complexo (envolve múltiplos órgãos dos 3 poderes e do Ministério Público) de prévia validação de atos administrativos de despesas públicas. Com uma ímpar iniciativa do Advogado-Geral da União, compromete-se o Tribunal de Contas da União, o Procurador-Geral da República e o presidente do Supremo Tribunal Federal com a lisura de uma compra para a qual sequer houve fiscalização ordinária ou investigação específica. E, como resultado, garante-se prévia impunidade aos agentes públicos que participaram da contratação, salvo os casos de dolo ou fraude intencional, “consciente e evidente”.

Finalmente, o PL também almeja alterar a competência dos Conselhos Nacionais de Justiça (CNJ) e do Ministério Público (CNMP) e instituir a possibilidade desses Conselhos estabelecerem diretrizes de atuação com caráter nacional e vinculante para todos os seus membros e órgãos, nos casos relativos ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Covid-19¹². Ou seja, altera-se o feito constitucional desses Conselhos, os quais passariam a ter o poder de interferir na atividade-fim dos órgãos judiciários e do Ministério Público, com força vinculante e obrigatória.

Em síntese, o PL 791 investe em quatro áreas relativas às competências e funções do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas da União, Conselho Superior de Justiça e Conselho Superior do Ministério Público.

¹⁰ Redação proposta para o § 2º do artigo 7º-I da Lei nº 13.979/2020.

¹¹ Redação proposta para o § 2º do artigo 7º-I da Lei nº 13.979/2020.

¹² Redação proposta para o artigo 7º-J da Lei nº 13.979/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Não obstante o PL se insira no relevante esforço de enfrentamento nacional da pandemia do Covid-19, o conjunto de normas e procedimentos que ele apresenta ao Congresso Nacional, relativamente aos quatro objetos de incidência acima referidos, é inconstitucional, como se demonstrará adiante.

II – CONSIDERAÇÕES SOBRE O MÉRITO DA PROPOSIÇÃO

Com toda a certeza, o enfrentamento da pandemia do coronavírus Covid-19 demanda de todos os poderes do Estado e demais instituições estatais um enorme esforço de atuação responsável e cooperativa. Entretanto, o marco para o Estado desincumbir-se do ônus de dar respostas aos riscos de graves danos à saúde pública da população residente no país é o pacto democrático e republicano inscrito na Constituição. Em momentos de crise, como a atual crise sanitária, mais do que nunca se deve buscar a segurança das normas constitucionais, seus princípios e regras. De resto, é momento de especial cultivo aos valores democráticos da transparência, da informação e da responsabilidade dos agentes estatais.

A Constituição Federal brasileira, republicana e federativa, instituiu um sofisticado sistema de freios e contrapesos entre os poderes, com a outorga a instituições autônomas – como o Ministério Público e a Defensoria Pública – de funções precípua de defesa dos interesses difusos, coletivos, indisponíveis e de populações em situação de maior vulnerabilidade. Esse sistema, em funcionamento há quase quarenta anos, tem servido para garantir a promoção e proteção de direitos relevantes em diversas dimensões, inclusive na defesa do direito à saúde.

Os bons resultados da legitimação do Ministério Público e da Defensoria Pública para atuarem extrajudicialmente e judicialmente na defesa de interesses difusos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

e coletivos de relevância social são frutos de uma combinação de fatores que interagem harmonicamente: a autonomia das instituições, a independência funcional de seus membros, o efeito não-vinculante de sua atuação extrajudicial e a submissão ao crivo judicial de suas ações com objetivos condenatórios, declaratórios ou executivos.

Há, portanto, um perfeito equilíbrio entre os diversos atores responsáveis pela defesa dos interesses da população brasileira. No campo extrajudicial, Ministério Público e Defensoria Pública podem, no máximo, recomendar atuações do Poder Público e seus agentes. Ou seja, não há ingerência na independência dos poderes do Estado, que podem acatar ou não as recomendações. O sistema conta, ainda, com a possibilidade de ajustamentos de condutas, que nada mais são do que espaços de “autocomposição”, preventiva ou sucessiva, de conflitos ou situações de desconformidade. Finalmente, para obter qualquer provimento de natureza impositiva de obrigações de fazer, não-fazer ou dar, os Ministérios Públicos, assim como as Defensorias Públicas, dependem da ação civil pública, ou seja, da intervenção judicial.

Nesse contexto, ainda que a Constituição não obste que a lei institua comitês destinados a promover interlocuções interinstitucionais, é flagrantemente inconstitucional atribuir a esses comitês funções típicas e indelegáveis de qualquer um dos poderes ou instituições do Estado.

A inconstitucionalidade decorre da violação aos seguintes princípios e regras: (i) separação de poderes, na medida em que representantes de todos eles estão juntos, confusamente, para tarefas comuns, com prejuízo das competências específicas de cada qual; (ii) inafastabilidade de jurisdição, uma vez que torna a composição extrajudicial quase que imperativa; (iii) juiz natural e devido processo legal, pois atribui a um órgão administrativo, de composição mista, a função de resolver um conflito de interesses sem observância do processo e procedimento próprios; (iv) independência e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

autonomia funcional dos membros do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, que estarão completamente imobilizados pelo novo órgão e pela configuração imprimida ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, que passam a controlar a atividade-fim; (v) conformação constitucional do CNJ e do CNMP; (vi) proibição de existência de juízo ou tribunal de exceção.

Atente-se para o fato de que impedir o Ministério Público e a Defensoria Pública de adotar providências judiciais ou extrajudiciais, até mesmo a edição de recomendação, sem o prévio esgotamento das atividades de autocomposição perante o Comitê ou as comissões, limita de modo insuperável a defesa urgente de matérias de grande repercussão social e que se inserem exatamente no contexto do novo coronavírus, como são os casos de reintegração de posse e despejos coletivos, o Programa Bolsa Família, e o atendimento a índios em situação de isolamento voluntário.

Igualmente grave é a previsão de instituir um procedimento preventivo de validação de contratações relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública do Covid-19. Essa norma subverte os procedimentos de controles internos e externos da Administração Pública e cria um mecanismo que remete às cúpulas dos próprios órgãos de controle, sem prévio processo administrativo ou judicial específico ou mínimo observância das regras do devido processo legal judicial ou administrativo, a função de cancelar e homologar contratações de qualquer espécie, inclusive compras de bens ou serviços.

Com um esdrúxulo procedimento, cuja iniciativa é do Advogado-Geral da União, a Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público Federal e o Supremo Tribunal Federal estarão comprometidos e legitimando às cegas um processo de contratação cuja responsabilidade é exclusivamente do poder Executivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Por outro lado, a mera submissão de uma contratação ao procedimento previsto criará uma regra de impunidade para os agentes públicos que participaram do processo de contratação, ou seja, excepciona-se do princípio republicano de responsabilidade integral pelo exercício de sua função o agente público que, por culpa grave ou mesmo dolo não evidente (aliás, categoria jurídica de difícil compreensão conceitual), provocar danos ao erário. Essa imunidade é de todo incompatível com os artigos 1º e 37, *caput*, e § 4º, da Constituição. Aliás, a pretensa regra de imunidade extrapola até mesmo as que seriam aplicáveis em situações de Estado de Defesa ou Estado de Sítio, nas quais a própria Constituição impede que haja isenção de responsabilidade por ilícitos praticados (CR, art. 141)

Nesse ponto, convém sublinhar que, mesmo em situações de exceção constitucional, tal como no Estado de Defesa ou Estado de Sítio (artigos 136 e 137 da Constituição), não se admite a restrição a direitos fundamentais relacionados com o acesso ao Poder Judiciário, a independência dos magistrados, a autonomia do Ministério Público e da Defensoria Pública, a preterição do juiz natural e, muito menos, a mitigação da separação de poderes.

Portanto, embora tenha ocorrido a decretação de uma situação de emergência sanitária, e mesmo se ela estivesse equiparada ou enquadrada a uma situação de exceção constitucional (o que, obviamente não é o caso), não há fundamento constitucional para sustentar o PL.

Rigorosamente, por onde se caminhe, o cenário desse PL é de devastação constitucional, impossível inclusive em sede de emenda à Constituição e – em democracias sólidas – sequer em processo constituinte originário.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

III – CONCLUSÃO

Com essas considerações, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão encaminha a presente Nota Técnica, para subsidiar o debate e a deliberação pelo Congresso Nacional sobre o Projeto de Lei nº 791, de 2020, apresentado pelo governo federal.

Brasília, 21 de março de 2020.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

MARLON ALBERTO WEICHERT
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00112960/2020 NOTA TÉCNICA nº 5-2020**

.....
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **21/03/2020 14:36:46**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARLON ALBERTO WEICHERT**

Data e Hora: **22/03/2020 15:22:55**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3E7A5C57.08D35223.BA6BFB27.22DE7D82