

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DRA. SANDRA KRIEGER GONÇALVES, RELATORA PARA O ACÓRDÃO 01.003403/2020 NA RECLAMAÇÃO PARA PRESERVAÇÃO DA AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO Nº 1.00253/2020-70**

**Embargante:** Associação Nacional dos Procuradores da República

**Embargado:** Ministério Público do Estado do Espírito Santo

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA (ANPR), terceira interessada no procedimento em epígrafe, vem, respeitosamente, com fulcro no art. 156 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), opor

### **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO**

em face do acórdão de 22 de junho de 2021, publicado no dia 24 de junho de 2021, que contou com voto condutor de Vossa Excelência, o qual deu provimento ao recurso interno interposto pelo Ministério Público do Espírito Santo (MP/ES) em face do Ministério Público Federal do Espírito Santo (MPF/ES).

A oposição dos presentes Embargos tem por objetivo sanar importantes obscuridades presentes na decisão colegiada que referendou o voto-vencedor de Vossa Excelência, as quais dificultam a compreensão do exato alcance do Acórdão proferido na **Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público n. 01.003403/2020 e**

**impossibilitam mesmo o seu devido cumprimento por parte dos membros do Ministério Público Federal.**

## **I. DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE**

O Regimento Interno do CNMP prevê, em seu art. 156, que “das decisões do Plenário, do Relator e do Corregedor Nacional cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão, contradição ou erro material”.

Por sua vez, o §1º do art. do 156 do RICNMP disciplina: “Os embargos de declaração serão interpostos pela parte interessada por escrito, no prazo de cinco dias”.

Cumprida à embargante esclarecer que foi devidamente intimada do r. acórdão no dia em 01/07/2021 (quinta-feira). Considerando o disposto no art. 42 e §§ 1º e 2º do RICNMP, o prazo para a oposição dos embargos é de 5 (cinco) dias. Os presentes Embargos são, portanto, tempestivos.

## **II. SÍNTESE DO CASO**

Trata-se de Reclamação para Preservação da Autonomia - RPA formalizada pelo Procurador-Geral de Justiça (PGJ) do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES) contra representação formalizada por membro do Ministério Público Federal (MPF), Paulo Augusto Guaresqui, perante o Ministério Público Estadual, por meio do Ofício MPF/PR/ES/Gab/PAG nº 1104/2020, que, segundo a ótica do embargado, teria “interferido indevidamente na autonomia funcional do Ministério Público do Estado do Espírito Santo”.

Foi proferida, então, decisão monocrática da lavra do relator da presente RPA, pela improcedência do pedido, determinando-se o arquivamento da Reclamação.

Inconformado com a decisão de arquivamento, o MP/ES interpôs recurso interno requerendo a reforma da decisão recorrida e o reclamado apresentou suas contrarrazões.

A CONAMP e a ANPR ingressaram no feito como terceiras interessadas.

Ato contínuo, o relator conheceu do recurso interno, negando-lhe provimento no mérito. Diferentemente, Vossa Excelência proferiu voto-vista, que se sagrou vencedor, a partir dos seguintes fundamentos:

**“Em que pese o bem fundamentado Voto de Sua Excelência, peço vênia para divergir, pelas razões abaixo consignadas, que confluem o entendimento majoritário do Plenário.**

**“Preliminarmente, é forçoso reconhecer a competência deste CNMP para julgar conflito (ou colisão) de autonomias funcionais e administrativas de ramos diversos do Ministério Público, na hipótese de não se tratar de conflito de atribuições, mas de lide com viés objetivo-institucional, que extrapola um caso concreto, como é a hipótese ora em discussão. Na espécie, não há como desconsiderar que o Ministério Público Federal, sob ampla cobertura midiática, buscou ditar a forma com que deve ser conduzida a fiscalização e o controle das políticas públicas estaduais de enfrentamento da pandemia do Covid-19, ainda que sob a forma travestida de “representação”. Revela-se, pois, imprescindível a intervenção deste Conselho Nacional do Ministério Público para determinar ao reclamado – e a qualquer outro Membro do Parquet Federal – que se abstenha de tal prática.**

O que ressoa dos autos, conforme discutido em Plenário, é a mensagem transmitida para a sociedade de que, enquanto o Ministério Público Federal estava vigilante e cobrando providências de seus ramos congêneres –MPES e MPT, estes não estariam atuando ou o estariam de forma deficitária e, por isso, deveriam ser “exigidas” providências

imediatas. **Em suma: uma clara e inequívoca interferência do MPF na agenda tanto do MPES quanto do MPT.** Nesse sentido, importa trazer à baila que o Membro do MPF, claramente desbordando de suas atribuições, tenta justificar sua conduta emitindo verdadeiro juízo de valor a respeito da atuação finalística perpetrada pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo (...).

**Ora, tratando-se de matéria que extrapola o caso concreto, atingindo um viés institucional e objetivo, a caracterizar interferência de uma Unidade Ministerial na autonomia de outra, é forçoso reconhecer que NÃO ESTAMOS DIANTE DE MERO CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE MEMBROS.**

Considere-se, ainda, que uma decisão de conflito de atribuições possui eficácia inter partes e limitada ao caso específico levado à deliberação deste órgão, resolvendo uma questão específica. Em outros termos, o conflito de atribuições possui caráter mais específico e alcance limitado ao caso concreto, ao passo que a Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público é procedimento de natureza e alcance de maior amplitude, para situações que envolvam divergências de natureza institucional entre Ministérios Públicos autônomos.

Ademais, frise-se que, nos autos desta Reclamação, poderá este Conselho Nacional, julgando procedente o feito, exercer seu papel orientador da atuação do Ministério Público em âmbito nacional, balizando a solução de divergências dessa natureza em eventuais casos futuros envolvendo outras Unidades Ministeriais.

Nesse sentido, a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público em sede de Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público ultrapassa os limites do caso concreto sob enfoque, uma vez que, conforme previsão do art. 117 do Regimento Interno do CNMP, **este Órgão de Controle poderá, julgando procedente o feito, expedir ato regulamentar ou recomendar providência visando à solução da**

**controvérsia e cessação da ofensa ou ameaça à autonomia ou à independência funcional dos Membros do Ministério Público. (...)**

Nesse diapasão, existe, portanto, um forte substrato que justifica a utilização da Reclamação para Preservação da Autonomia perante o CNMP, cujo escopo é fazer valer a competência deste Conselho de zelar pela independência funcional e autonomia do MP e de seus membros, inclusive quando eventual violação advenha de outras unidades ou ramos do próprio Ministério Público. Com efeito, o modus operandi do Parquet Federal, no caso em comento, no sentido de ignorar os dispositivos legais que conformam a atuação do Ministério Público (especialmente, os artigos 27, I e II, da Lei nº 8.625/93 e artigo 39, I e II, da Lei Complementar nº 75/93, conforme evidenciado na inicial) e, a seu livre alvedrio, atuar em relação aos poderes estaduais e municipais, visando controlar atos dos órgãos da Administração Pública Estadual, tem rompido a homeostasia do Parquet brasileiro em momento em que a sua observância sobreleva especial relevo para a adoção imediata e eficiente das medidas necessárias à defesa dos direitos dos cidadãos no contexto da crise pandêmica vivenciada e, ainda, provocado sérias tensões no Estado do Espírito Santo.

No caso concreto, nos termos do Voto-vista do Conselheiro Oswaldo D'Albuquerque, **em que pese reste indubitável que todos os membros ministeriais detêm, em alguma medida, um papel frente aos inúmeros desdobramentos da COVID-19, que impactam difusa e complexamente a sociedade**, é certo que tal circunstância não legitima a sobreposição de atuações, sendo imprescindível que se observe a conformação constitucionalmente conferida ao Ministério Público Brasileiro, destacando-se o Enunciado nº 2, da 1ª CCR; assim como os enunciados nº 100 e 99 também da 2ª Câmara relacionados ao combate da pandemia.(...)

Com efeito, não há como se defender uma atuação eminentemente resolutiva do parquet quando se está diante de interferências de um MP



na autonomia de outro. **Conforme discutido em Plenário, considerando que a vexata quaestio (fiscalização ou acompanhamento das políticas públicas estaduais de enfrentamento da pandemia da COVID-19) envolve matéria de natureza eminentemente estadual, há que se reconhecer as atribuições ordinárias do Ministério Público do Estado do Espírito Santo nesta seara. (...)**

Em derradeiro, faço aqui dois destaques. Primeiro, ressalto que, assim como já discutido em Plenário por ocasião do início do julgamento do presente feito, inexistente na espécie judicialização prévia da matéria apta a afastar a atribuição deste CNMP. Segundo, saliento que, em consonância com o Regimento Interno desta Casa, especificamente no que toca a esta Classe Processual, inexistente óbice a que este CNMP, julgando procedente a reclamação, fixe providências para a eliminação da ameaça ou da restrição sofrida.” (destaques acrescidos).

Diante da fundamentação *supra*, Vossa Excelência deu **PROVIMENTO** ao Recurso Interno interposto, nos seguintes termos:

- 1) Determinar ao requerido que se abstenha de “representar” ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo matérias que refogem ao campo de atribuições do órgão de execução federal e, ainda, de utilizar o sítio oficial da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo para exposição indevida do Parquet Estadual, em respeito ao princípio da autonomia do Ministério Público do Estado do Espírito Santo e à homeostasia do Ministério Público brasileiro; e
- 2) Recomendar aos membros do Ministério Público Federal no Estado do Espírito Santo que observem os limites de atribuição demarcados e estabelecidos no art. 27, da Lei nº 8.625/1993, no art. 39, da LC nº 75/1993, bem como que observem os estritos termos do Enunciado nº 2º, da 1ª CCR do Ministério Público Federal e dos Enunciados nº 99 e

100, da 2.<sup>a</sup> CCR do Ministério Público Federal, fazendo cessar quaisquer investigações, procedimentos ou expedientes similares que coincidam com as atribuições do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, bem como se abstenham de instaurar procedimentos ou ajuizar ações que visem fiscalizar o ente “público estadual, distrital ou municipal ou aos respectivos agentes públicos no exercício de suas funções”.

É o relatório.

### III. DA EXISTÊNCIA DE OBSCURIDADES NO ACÓRDÃO EMBARGADO

É premissa da atuação da Associação Nacional dos Procuradores da República o respeito por Vossa Excelência e pelos demais Conselheiros desse Egrégio Conselho Nacional, ciosos de sua missão constitucional de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, nos limites do art. 130-A da Constituição Federal.

E é justamente por conta de tal premissa (e da necessidade de que as decisões proferidas pelo CNMP sejam cumpridas) que a ANPR se preocupa em buscar afastar dificuldades interpretativas, especialmente em um procedimento que acaba por não cuidar apenas do caso concreto.

O acórdão proferido pelo Plenário desse Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público determinou que o requerido, membro do Ministério Público Federal no Espírito Santo, **se abstenha de “representar” ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo matérias que refogem ao campo de atribuições do órgão de execução federal e, ainda, de utilizar o sítio oficial da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo para exposição indevida do Parquet Estadual, em respeito ao princípio da autonomia do Ministério Público do Estado do Espírito Santo e à homeostasia do Ministério Público brasileiro.**

Além disso, o acórdão também **recomendou aos membros do Ministério Público Federal no Estado do Espírito Santo que observem os limites de atribuição demarcados e estabelecidos no art. 27, da Lei nº 8.625/1993, no art. 39, da LC nº 75/1993, bem como que observem os estritos termos do Enunciado nº 2º, da 1ª CCR do Ministério Público Federal e dos Enunciados nº 99 e 100, da 2ª CCR do Ministério Público Federal, fazendo cessar quaisquer investigações, procedimentos ou expedientes similares que coincidam com as atribuições do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, bem como se abstenham de instaurar procedimentos ou ajuizar ações que visem fiscalizar o ente “público estadual, distrital ou municipal ou aos respectivos agentes públicos no exercício de suas funções”.**

A amplitude dada ao comando extraído do Voto-vencedor de Vossa Excelência, entretanto, veicula obscuridades que necessitam ser sanadas, sob pena de tornar-se, doravante, francamente insegura a atuação de todos os membros do Ministério Público Federal na tutela dos interesses difusos e coletivos previstos na Lei 7347/85.

A necessidade de esclarecer os contornos precisos das determinações constantes do Acórdão embargado é incontestável, sobretudo se se considerar - como o fez Vossa Excelência em seu voto-vista - que a apreciação da hipótese, feita pelo CNMP, ultrapassaria o caso concreto e adquiriria feições de ampla recomendação aos membros do Ministério Público Federal, razão pela qual, inclusive, o caso não fora julgado como simples conflito de atribuições mas sim como procedimento administrativo de caráter abstrato.

### **1) Da indefinição sobre o alcance objetivo e subjetivo da decisão proferida pelo CNMP**

Com a devida vênia, a decisão embargada padece de obscuridade que torna de difícil compreensão os seus limites subjetivos.



Com efeito, consta do voto-vista de Vossa Excelência, Conselheira Relatora para o Acórdão, o seguinte:

“Ademais, frise-se que, nos autos desta Reclamação, poderá este Conselho Nacional, julgando procedente o feito, exercer seu papel orientador da atuação do Ministério Público em âmbito nacional, balizando a solução de divergências dessa natureza em eventuais casos futuros envolvendo outras Unidades Ministeriais”.

E, adotando essa linha de princípio, o acórdão determina, de início, que o membro requerido se abstenha de “representar” e, em seguida, que os membros do Ministério Público Federal observem os limites de atribuição demarcados na legislação, fazendo cessar quaisquer investigações, procedimentos ou expedientes que coincidam com as atribuições do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, bem como se abstenham de instaurar procedimentos ou ajuizar ações que visem fiscalizar o ente público estadual, distrital ou municipal ou aos respectivos agentes públicos no exercício de suas funções.

Portanto, é de rigor, em primeiro lugar, postular a esse Eg. CNMP que esclareça a quem se dirigem as determinações em apreço, se a todos os membros do Ministério Público Federal ou se sua eficácia se encerra no caso concreto trazido ao conhecimento do plenário na presente Reclamação.

É que, reconhecida como válida essa segunda hipótese, parece que se teria a configuração de um caso clássico de julgamento “ultra partes”, cuja decisão não se contém nos limites subjetivos da lide, sem que haja previsão normativa para tanto.

De fato, não há, no Regimento Interno desse Eg. CNMP, autorização para que, a pretexto de impedir indevida interferência na autonomia funcional de membros do Ministério Público de uma unidade da federação (exercendo a competência prevista no artigo 130-A, §2º, I, da Constituição da República), seja proferida decisão que, com

base em caso concreto – **que evidencia o âmbito da controvérsia e os limites subjetivos do conflito de atribuições** –, estenda a determinação final, indistintamente, a todos os membros de outro ramo do Ministério Público – o Ministério Público Federal, sem que estes possam, ao menos, contrapor-se aos fatos em julgamento.

O ponto é essencial, pois a discussão do caso concreto não levou em consideração uma gama de argumentos que poderiam ter sido produzidos, aptos a demonstrar que a conclusão tomada pelo acórdão embargado extrapola o seu contexto e interfere diretamente em outras tantas atribuições, sem que nada disso tenha sido possível enfrentar no debate do caso concreto.

O acórdão desse Eg. CNMP proferido nos termos ora impugnados assume, sem qualquer fundamento na realidade fática, que os membros do Ministério Público Federal – **todos eles** – vêm diuturnamente desbordando de suas funções e inobservando sistematicamente os limites de suas atribuições, funcionando a decisão embargada, na prática, como verdadeira determinação cautelar, preventiva, aos membros do Ministério Público Federal, para que **se abstenham de instaurar procedimentos ou ajuizar ações que visem fiscalizar o ente “público estadual, distrital ou municipal ou aos respectivos agentes públicos no exercício de suas funções”**.

Saliente-se que o Regimento Interno do CNMP, invocado por Vossa Excelência no voto-vencedor, para amparar a determinação supra (art. 117), não autoriza medida de amplo espectro como a que se deduz do Acórdão embargado:

Art. 117 Julgada procedente a reclamação, o Conselho expedirá **ato regulamentar** ou **recomendará** providência, conforme o caso, para eliminação **da** ameaça ou **da** restrição sofrida.

O Regimento Interno do CNMP é claro ao estabelecer que, no julgamento de procedência de uma reclamação, há possibilidade de expedir-se ato regulamentar ou recomendação de providência para eliminação da ameaça ou da restrição sofrida.

Ora, parece cristalino que, ao aludir a **ato regulamentar**, o Regimento Interno se refere à providência formal e abstrata da Resolução 92/2013 (art. 2º, I), que é o instrumento normativo de atuação, por excelência, do Conselho Nacional do Ministério Público, já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como ato normativo de feição originária.

Essa é a via procedimental estabelecida na legislação - e reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal - competente para dispor, em **caráter geral e vinculante**, sobre regras a serem seguidas pelos membros do Ministério Público brasileiro em sua atuação.

Ao lado da expedição de ato regulamentar, a decisão da Reclamação pode ainda, conforme o Regimento, redundar em **recomendação** de providência para eliminação **da** ameaça ou **da** restrição **sofrida**. Aqui, mais uma vez, resta clara a intenção da norma de limitar essa providência à eliminação da ameaça ou restrição sofrida, **o que indiscutivelmente restringe a decisão a ser adotada pelo CNMP, em reclamação, aos limites objetivos e subjetivos do caso julgado.**

Assim, é necessário reconhecer que a decisão ora embargada é **obscura e imprecisa ao estabelecer que os membros do Ministério Público Federal se abstenham de “instaurar procedimentos ou ajuizar ações que visem fiscalizar o ente público estadual, distrital ou municipal ou aos respectivos agentes públicos no exercício de suas funções”**, pois, embora derivada de um procedimento de controle num caso concreto a envolver o Ministério Público Federal no Espírito Santo e o Ministério Público do Estado do Espírito Santo, a determinação parece ampliar, **indevidamente**, os limites de seu alcance a todos os membros do Ministério Público Federal no território nacional, consequência que não decorre logicamente dos fatos apreciados.

Anote-se, aliás, que o caso concreto nem mesmo permite a conclusão a que se chegou, eis que se originou de uma representação formulada por um membro do Ministério Público Federal para atuação do Ministério Público Estadual em face dos entes competentes, não tendo havido, então, a instauração de procedimentos ou ajuizamento de ação destinado a fiscalizar ente estadual, distrital ou municipal. Em outros termos, o caso concreto nem mesmo retrata a situação que acabou sendo objeto de recomendação.

Imprescindível, portanto, que esse Eg. CNMP esclareça os limites estritos de sua determinação, sob pena de tornar inseguras e imprecisas - e sujeitas, pois, ao controle disciplinar desse Conselho - as atuações de **todos os membros do Ministério Público Federal no território nacional**, a partir do trânsito em julgado da decisão ora embargada.

## 2) **Da necessidade de esclarecer os contornos jurídico-normativos do termo “representação” presente no Acórdão embargado**

Recurso gráfico de uso bastante corriqueiro, a utilização de um termo entre aspas sinaliza para o leitor, no mais das vezes, que a palavra foi utilizada fora do seu contexto técnico mais preciso, quer por conter ironia (o que certamente não é o caso), quer por se ter utilizado uma expressão em acepção muito específica.

A decisão embargada, então, acaba por veicular importante obscuridade no que se refere ao exato conceito do termo representação – e seu regime jurídico-, escrito entre aspas no voto de Vossa Excelência, que se sagrou vencedor no julgamento em plenário.

Determinou a decisão desse Eg. CNMP que o requerido, membro do Ministério Público Federal no Espírito Santo, **se abstenha de “representar” ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo matérias que refogem ao campo de atribuições do órgão de execução federal e, ainda, de utilizar o sítio oficial da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo para exposição indevida do Parquet Estadual,**

**em respeito ao princípio da autonomia do Ministério Público do Estado do Espírito Santo e à homeostasia do Ministério Público brasileiro.**

Em termos vernaculares, o verbo representar, na acepção que lhe atribui o Grande Dicionário Houaiss, significa “expor verbalmente ou por escrito; observar, fazer sentir” e, ainda, “expor uma petição ou uma queixa; dirigir uma representação”.

Ao utilizar-se do termo **representar** entre aspas a decisão provoca uma dúvida bastante razoável sobre o seu exato significado, ainda mais quando se constata que representação é conceito técnico extraído da Lei Complementar n. 75/93 e assim deve ser considerado, especialmente para fins de apurar as atribuições dos membros do Ministério Público Federal, como pretendeu a presente RPA.

Colhe-se do art. 6º, da mencionada Lei Complementar, que constitui instrumento de atuação do membro do Ministério Público Federal:

XVIII - **representar**; a) **ao órgão judicial** competente para quebra de sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, bem como manifestar-se sobre representação a ele dirigida para os mesmos fins; b) **ao Congresso Nacional**, visando ao exercício das competências deste ou de qualquer de suas Casas ou comissões; c) **ao Tribunal de Contas da União**, visando ao exercício das competências deste; d) **ao órgão judicial competente**, visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível.

Outrossim, o art. 9º da mesma Lei Complementar dispõe que, no exercício do controle externo da atividade policial, o Ministério Público da União poderá:



III - **representar à autoridade competente** pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder.

Já o art. 14 da mesma lei estabelece que:

Art. 14. Não atendida, no prazo devido, a notificação prevista no artigo anterior, a Procuradoria dos Direitos do Cidadão **representará ao poder ou autoridade competente para promover a responsabilidade pela ação ou omissão inconstitucionais.**

E o parágrafo 1º do subsequente art. 15 dispõe que:

§ 1º Quando a legitimidade para a ação decorrente da inobservância da Constituição Federal, verificada pela Procuradoria, couber a outro órgão do Ministério Público, os elementos de informação ser-lhe-ão remetidos.

Assim, a realização **de representação ao poder competente** para a adoção das providências cabíveis em face de irregularidade vislumbrada pelo membro do Ministério Público Federal é prerrogativa legal e regular do membro que, em seu mister, se depare com situação a ser equacionada por outro órgão, em prol do interesse público.

No âmbito da atuação ministerial para promoção dos direitos de cidadania, avulta a importância do instrumento da representação, tendo sido a LC 75/93, no particular, muito clara quanto à necessidade de o membro incumbido **apontar a ação ou omissão ilegal ou inconstitucional**, remetendo a outros órgãos do Ministério Público os elementos de informação existentes.

Ora, do quanto apurado na presente Reclamação, verifica-se que **foi exatamente essa a ação e a intenção manifestadas pelo Procurador da República reclamado, ao representar ao Ministério Público do Espírito Santo pela adoção de**

**providências quanto às omissões/ilegalidades por ele vislumbradas**, no contexto de enfrentamento da pandemia de covid-19 pelas autoridades do Estado do Espírito Santo.

Cabe destacar que, nesse contexto, a representação feita pelo membro do MPF ao Ministério Público do Espírito Santo não difere substancialmente da representação que os cidadãos, em geral, encaminham, diariamente, aos diversos órgãos do Ministério Público, solicitando igualmente a adoção de providências contra ilegalidades, ações ou omissões danosas que, em sua visão de representantes, estariam a ocorrer, por força das condutas dos diversos agentes públicos.

A representação prevista na LC 75/93, como instrumento e prerrogativa de atuação do membro do MPU, decorre logicamente do **direito constitucional de representação** (art. 5º, XXXIV, a da CF 1988), que pode ser exercido por qualquer cidadão.

De outro lado, embora não seja o tema central dos presentes embargos, certo é que o dever de transparência e a publicidade dos atos oficiais não apenas impede ocultar os atos que não sejam sigilosos, como, ainda, obriga a divulgação das atividades da instituição, sem que isso possa ser tido como tratamento espetaculoso da atividade ou, mesmo, forma de intimidar quem quer que seja, menos ainda a autoridade competente para tomar a decisão quanto ao objeto da representação formulada, seja por membro do Ministério Público, seja por um cidadão.

Não se pode compreender por que motivo jurídico a decisão embargada entendeu indevida a divulgação, procedida pelo membro reclamado, no exercício de sua prerrogativa legal de representar ao Ministério Público competente pela adoção das providências cabíveis em face das ilegalidades vislumbradas pelo membro do MPF.

Assim, é preciso que esse Eg. CNMP esclareça o exato significado do termo “representações”, utilizado no acórdão embargado, uma vez que o termo tem definição normativa estrita na LC 75/93 e na Constituição Federal de 1988 e somente nesses limites pode ser reconhecido pelo órgão de controle do Ministério Público.

O fato de a decisão embargada referir-se ao termo “representações” de forma ampla traz dúvida acerca de seu regime jurídico – **de prerrogativa legal do membro do Ministério Público da União e de garantia constitucional de qualquer cidadão** – e resulta no entendimento de que esse Eg. CNMP não considerou, no julgamento proferido, a inteira extensão dessa prerrogativa.

**3) Da necessidade de esclarecer os limites das atribuições de membros do Ministério Público Federal na fiscalização de atos das autoridades estaduais, distritais e/ou municipais**

Como já mencionado, a decisão embargada determinou que o requerido, membro do Ministério Público Federal no Espírito Santo, se abstenha de “representar” ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo matérias que refogem ao campo de atribuições do órgão de execução federal e, ainda, de utilizar o sítio oficial da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo para exposição indevida do Parquet Estadual, em respeito ao princípio da autonomia do Ministério Público do Estado do Espírito Santo e à homeostasia do Ministério Público brasileiro.

Outrossim, a decisão embargada também determinou aos membros do Ministério Público Federal no Estado do Espírito Santo que **observem os limites de atribuição demarcados e estabelecidos no art. 27, da Lei nº 8.625/1993, no art. 39, da LC nº 75/1993, bem como que observem os estritos termos do Enunciado nº 2º, da 1ª CCR do Ministério Público Federal e dos Enunciados nº 99 e 100, da 2.ª CCR do Ministério Público Federal, fazendo cessar quaisquer investigações, procedimentos ou expedientes similares que coincidam com as atribuições do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, bem como se abstenham de instaurar procedimentos ou ajuizar ações que visem fiscalizar o ente “público estadual, distrital ou municipal ou aos respectivos agentes públicos no exercício de suas funções”.**

Sucedede que não há clareza, na decisão ora impugnada, acerca dos limites de atribuição que os membros do Ministério Público Federal estariam excedendo ao atuar na fiscalização de condutas dos agentes públicos estaduais, municipais e ou distritais.

Cabe lembrar que, no específico dos autos, não se instaurou procedimentos ou ajuizou-se ações para fiscalizar ente público estadual, distrital ou municipal, mas, sim, levou-se ao conhecimento da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo uma situação que poderia configurar hipótese de atuação daquele ente ministerial.

Já no caso que deu origem ao procedimento de controle administrativo nº 1.00279/2020-91, a este vinculado, restou consignado que os procuradores da república oficiais expediram a RECOMENDAÇÃO nº 6/2020/PR-ES/Gab-EOO COVID-19, notificando o Secretário de Estado da Saúde e o Governador do Estado do Espírito Santo para que “(1) promovam o imediato cumprimento da atual **orientação do Ministério da Saúde** quanto à notificação obrigatória de todos os casos suspeitos de COVID-19, segundo sua definição operacional vigente” e para que “(2) determinem a apuração do número de casos suspeitos de COVID-19, conforme **definição operacional vigente do Ministério da Saúde**, que não tenham sido notificados, informando-o ao MPF no prazo de 72 (setenta e duas) horas e notificando-os no sistema próprio no prazo de 15 (quinze) dias”.

Referido ato foi invalidado pelo voto-vencedor ante o reconhecimento do vício de competência (atribuição) do membro do Ministério Público Federal que o editou, entendendo esse Eg. CNMP que, no caso, a atribuição seria do Ministério Público do Estado do Espírito Santo.

Diante da controvérsia que se instalou no julgamento, constou da decisão embargada a determinação de que os membros do Ministério Público Federal observem os limites de atribuição demarcados e estabelecidos no art. 27, da Lei nº 8.625/1993, no art. 39, da LC nº 75/1993, bem como que observem os estritos termos do Enunciado nº 2º, da 1ª CCR do Ministério Público Federal e dos Enunciados nº 99 e 100, da 2.ª CCR do

Ministério Público Federal, fazendo cessar quaisquer investigações, procedimentos ou expedientes similares que coincidam com as atribuições do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, bem como se abstenham de instaurar procedimentos ou ajuizar ações que visem fiscalizar o ente “público estadual, distrital ou municipal ou aos respectivos agentes públicos no exercício de suas funções”.

Ocorre que a amplitude conferida aos termos da decisão finda por Ihe retirar a necessária clareza sobre quais atribuições os membros do MPF/ES teriam extrapolado, em sua atuação no contexto da fiscalização das políticas de saúde relativas à pandemia de covid-19.

Na verdade, é preciso reconhecer que, no caso da Recomendação do MPF/ES, havida por excedente das atribuições federais, não houve senão a atuação do Ministério Público Federal no sentido de cobrar o cumprimento de posturas do Ministério da Saúde (portanto, federais) que deveriam ser atendidas e replicadas em todas as unidades da federação. O papel de coordenador do Sistema Único de Saúde compete ao Ministro da Saúde e a defesa eficiente da implementação dessas regras gerais nacionais passa pela cobrança de sua execução pelas autoridades locais.

Nesse contexto, cabe ao Ministério Público Federal **nos Estados e Municípios** estimular, incentivar, instar os gestores locais a cumprir as normas do SUS, especialmente as posturas do seu coordenador nacional – o Ministro da Saúde – sem o que a definição de competências escalonadas do próprio sistema deixa de fazer sentido.

Entender-se que essa cobrança não se insere nas atribuições do Ministério Público Federal nos Estados e Municípios equivale a considerar que, na prática, o Ministério Público Federal não deve atuar em matéria de saúde perante autoridades locais, o que, com o respeito necessário, configura entendimento que desconsidera



iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto ao controle judicial das questões envolvendo o SUS<sup>1</sup> e, também, no enfrentamento à pandemia<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. **O poder público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional.** A interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inconsequente. 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 inconsequente, sob pena de o poder público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu imposterável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. (...) O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/aids, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, *caput*, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF. [RE 271.286 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 12-9-2000, 2ª T, DJ de 24-11-2000.] = STA 175 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-3-2010, P, DJE de 30-4-2010 Vide RE 668.722 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 27-8-2013, 1ª T, DJE de 25-10-2013 Vide AI 734.487 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 3-8-2010, 2ª T, DJE de 20-8-2010

<sup>2</sup> A Constituição Federal prevê, ao lado do direito subjetivo público à saúde, a obrigação de o Estado dar-lhe efetiva concreção, por meio de '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 a sua promoção, proteção e recuperação' (art. 196). Esse dever abrange todos os entes federados, inclusive as comunas, os quais, na seara da saúde, exercem uma competência administrativa comum, nos termos do art. 23, II, do Texto Constitucional. O federalismo cooperativo, adotado entre nós, exige que a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus. Embora o ideal, em se tratando de uma moléstia que atinge o País por inteiro, seja a inclusão de todas as vacinas seguras e eficazes no PNI, de maneira a imunizar uniforme e tempestivamente toda a população, o certo é que, nos diversos precedentes relativos à pandemia causada pela Covid-19, o Supremo Tribunal Federal tem ressaltado a possibilidade de atuação conjunta das autoridades estaduais e locais para o enfrentamento dessa emergência de saúde pública, em particular para suprir lacunas ou omissões do governo central. (...) A Constituição outorgou a todos os integrantes da Federação a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia, incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governos estaduais, distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados pela União, desde que aprovados pela Anvisa, caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo. [ACO 3.451 MC REF, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 24-2-2021, P, DJE de 10-3-2021.]

A propósito, não apenas na área da saúde, mas também na área da educação e de numerosas outras políticas públicas induzidas por normatização ou coordenação federal, há atribuição do Ministério Público Federal para buscar dos gestores locais o cumprimento das diretrizes da legislação impositiva nacional, porque é do interesse dos órgãos federais de coordenação e gerência de políticas públicas que suas diretrizes sejam observadas. Há, portanto, nítido interesse federal, nos termos do art. 109, da CF 1988, nessa atuação fiscalizatória do Ministério Público Federal.

Se o interesse federal, em matéria de saúde, fosse verificado apenas na atuação fiscalizatória do Ministério Público Federal sobre atos oriundos do próprio Ministério da Saúde, estariam limitados, de modo inconstitucional, os poderes dessa instituição como órgão de controle. De outro lado, levada ao extremo a tese, nem mesmo se justificaria, em princípio, a lotação de procuradores da República em Estados e Municípios, para atuação em matérias da tutela coletiva de políticas públicas, pois é certo que a implementação eficaz dessas políticas, quando nacionais, passa, necessariamente, por atos e condutas de autoridades locais.

É plenamente sabido que a matéria referente à saúde, diferentemente da temática do transporte público, não é de competência regional. E, considerando a determinação do acórdão embargado “(...) *fazendo cessar **quaisquer** investigações, procedimentos ou expedientes similares que **coincidam** com as atribuições do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, bem como se **abstenham** de instaurar procedimentos ou ajuizar ações que visem fiscalizar o ente “público estadual, distrital ou municipal ou aos respectivos agentes públicos no exercício de suas funções”,* tem-se que esse Eg. Conselho Nacional incluiu, equivocadamente, a temática da saúde como matéria de competência exclusiva do ente regional.

A Constituição Federal prevê como **competência comum** da União, Estados, Distrito Federal e Municípios o cuidado e assistência à saúde (art. 23, II). A própria Carta Magna previu que o SUS deve ser financiado pela União, o que evidencia o interesse desse ente federativo na aplicação e destinação das verbas correlatas. Patente,

portanto, que o MPF possui atribuição para adotar medidas de fiscalização dos atos praticados pelo Governo do Estado do Espírito Santo e pelos Municípios capixabas no contexto da pandemia de COVID-19 e para requerer informações que entenda necessárias à fiscalização da aplicação dessas verbas, bem como à fiscalização do cumprimento das posturas nacionais, expedidas pelo Ministério da Saúde, referentes à configuração do Sistema Único de Saúde.

Corroborando esse entendimento, o Ministro MARCO AURÉLIO DE MELLO do Supremo Tribunal Federal posicionou-se recentemente, na apreciação da medida cautelar nos autos da ADI nº 6.341, pela competência concorrente de Estados, DF, Municípios e União no combate à Covid-19:

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

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

A referida medida cautelar foi posteriormente referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, conferindo interpretação conforme à Constituição da República ao disposto na Lei 13.979, a saber:

“O Tribunal, por maioria, **referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio** (Relator), acrescida de interpretação conforme

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

Do mesmo modo, o Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Relator da ADPF nº 672/DF, consolidou tal entendimento, decidindo que a cooperação entre os Poderes, em todas as esferas da Federação, é elemento essencial ao enfrentamento exitoso da pandemia:

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

Ademais, ressalte-se que, em Conflito de Competência ajuizado no Superior Tribunal de Justiça (CC nº172.824/ES), o Exmo. Ministro Francisco Falcão **deferiu a liminar pretendida pelo MPF para reconhecer a competência da Justiça Federal para atuar em questões de saúde relacionadas à covid-19, notadamente para cobrar do Governo do Espírito Santo a proibição de aglomerações em celebrações religiosas. Assim, decidiu o STJ que cabe à Justiça Federal processar e julgar as ações civis públicas ajuizadas pelo MP/ES sobre o tema, cassando eventuais decisões que hajam deferido tutelas antecipadas no âmbito da Justiça Estadual do Espírito Santo:**

Em cognição sumária, tenho que ao compete à Justiça Federal processar e julgar as ações em que o Ministério Público Federal figure como parte, na linha dos precedentes do Superior Tribunal de Justiça. (...)

Com essas breves considerações, com fulcro no art. 955 do CPC/15, em caráter liminar, **fixo a competência da 4ª Vara Federal Cível de Vitória/ES** para resolver eventuais requerimentos de urgência tanto dos autos n. 5008153- 73.2020.4.02.5001 quanto dos autos n. 0008931-23.2020.8.08.0024. Casso a decisão liminar proferida nos autos do processo n. 0008931- 23.2020.8.08.0024 pelo Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Vitória, ao qual deverá ser comunicado o teor da presente decisão para que remeta os autos ao Juízo Federal.

Por fim, o d. Procurador-Geral da República também já se manifestou sobre a atribuição concorrente do MPF e do MP Estadual, em matéria de saúde. Com efeito, ao apreciar o Procedimento de Conflito Positivo de Atribuição (nº 1.00.000.007222/2020-50), rechaçou a suposta ingerência do MPF, alegada pelo suscitante, afirmando peremptoriamente que, “em razão da relevância do tema, **é certo o interesse federal**, a ensejar a atuação do MPF na fiscalização das políticas públicas de saúde adotadas pelos Estados no enfrentamento da pandemia da COVID-19”, **concluindo pela existência de atribuição concorrente entre o MP estadual e o MPF** na adoção de medidas relacionadas ao combate à pandemia.

Os próprios precedentes mencionados na decisão embargada (o Enunciado nº 2 da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão e os Enunciados 99 e 100 da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão) apontam para a necessidade de aferir, no caso concreto, pela presença ou não de elemento suficiente para atrair a competência federal.

Se há a necessidade de aferir tal elemento, como se poderia coarctar, de plano, a instauração de procedimentos ou impedir a propositura de ações judiciais?



A decisão embargada amplia, de forma inadequada, o seu comando, criando uma situação que pode vir a impedir que o Ministério Público Federal apure a presença do interesse federal, já que, pelo simples fato de ter-se a atuação de autoridade local (estadual, distrital ou municipal), estaria impedido de instaurar procedimentos administrativos.

A situação não se restringe ao tema da saúde, afetando, ainda, as atuações do Ministério Público Federal na tutela coletiva como um todo, com especial impacto nos temas de meio ambiente e de tutela de comunidades tradicionais.

Não são raros os casos de licenciamento ambiental conduzidos pelo ente local que afetem interesse de comunidades indígenas e que, exatamente por tal motivo, demandam que o Ministério Público Federal instaure procedimentos administrativos e venha a propor ações judiciais em face de entes estaduais.

Como excluir tais situações do comando aberto da decisão embargada, que, repita-se, determinou que os membros do Ministério Público Federal “**se abstenham de instaurar procedimentos ou ajuizar ações que visem fiscalizar o ente ‘público estadual, distrital ou municipal ou aos respectivos agentes públicos no exercício de suas funções’**”?

Ainda com foco na questão indígena, considerando que as políticas de educação e saúde são implementadas, na sua essência, diretamente por entes estaduais ou municipais, o problema novamente se apresenta como evidente e, de novo, a amplitude do comando da decisão embargada abre espaço para um debate que nunca se travou, pois é inconteste o interesse federal no assunto e, portanto, a necessidade de atuação do Ministério Público Federal no controle de atos de gestão praticados por autoridades locais, o que parece não ter sido percebido pela decisão embargada.

Os exemplos não se limitam ao tratamento da questão indígena, mas atingem diversos outros focos de atuação institucional do Ministério Público Federal, tal como na seara ambiental (obra licenciada por ente estadual que afete rio federal, por exemplo), na área da educação (repasso voluntário dos recursos do FNDE a municípios) ou mesmo na defesa do patrimônio público (repasso voluntário de recursos federais a entes locais).

A decisão embargada, como se percebe, acaba por criar uma limitação sem base normativa, deixando os membros do Ministério Público Federal submetidos a um contexto de insegurança que certamente não é o que compete ao CNMP e, menos ainda, deveria decorrer da decisão do caso concreto.

Desse modo, faz-se urgente e imprescindível, sob pena de coarctar-se de modo genérico e abstrato, a atuação normal e corrente de membros do Ministério Público Federal lotados em todo o território nacional, nas matérias da tutela coletiva de direitos dos cidadãos (saúde, educação, meio ambiente, moradia, questões agrárias, questões indígenas entre outras), que esse Eg. CNMP esclareça em que consistiu, exatamente, a invasão de atribuições que serviu de norte às decisões embargadas, uma vez que as determinações exaradas são demasiadamente amplas, o que prejudica sua observância segura pelos membros do MPF.

#### **IV. DO PEDIDO**

*PELO EXPOSTO*, a embargante requer, respeitosamente, sejam conhecidos e acolhidos os presentes embargos de declaração, conferindo-lhes efeitos infringentes, para, diante das obscuridades apontadas:

- a) dar **efeitos infringentes ao julgado**, reformando-se o acórdão embargado, a fim de que seja **reconhecida a atribuição dos membros**

**do Ministério Público Federal na fiscalização das políticas públicas de saúde adotadas pelos Estados e Municípios, especialmente no enfrentamento da pandemia da COVID-19, nos termos já decididos pelos tribunais superiores e pelo Procurador-Geral da República, deixando de considerar indevida a suposta ingerência do MPF/ES na esfera de atribuição do MP/ES, no caso concreto que originou a presente Reclamação;**

Subsidiariamente, requer a Embargante o conhecimento e provimento dos presentes Embargos Declaratórios para:

b) **dar efeitos infringentes ao julgado, reformando-se o acórdão embargado no sentido de esclarecer os limites objetivos e subjetivos da decisão embargada, para que reste clara a vinculação da decisão proferida por esse Eg. CNMP apenas ao caso concreto que o originou, deixando-se de estendê-la a todo e qualquer membro do Ministério Público Federal no exercício do mister fiscalizatório das políticas públicas da saúde e de outras matérias da tutela coletiva;**

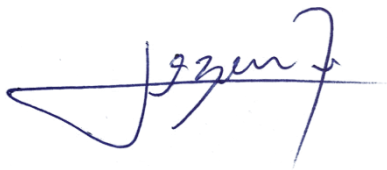
além de,

c) **dar efeitos infringentes ao julgado, reformando-se o acórdão embargado no sentido de esclarecer o sentido do termo “representar” utilizado no acórdão embargado, reconhecendo que a representação tem definição jurídico-normativa e sede na Lei Complementar n. 75/93, e constitui prerrogativa do membro do Ministério Público Federal, no exercício de suas atribuições, cabendo-lhe representar aos poderes competentes, inclusive aos Ministérios Público Estaduais, pela adoção de providências em face de irregularidades por ele vislumbradas, podendo inclusive divulgar o expediente da representação, em cumprimento ao dever de publicidade da atuação**

**ministerial e em decorrência lógica do exercício do direito constitucional de representação.**

Nestes termos pede deferimento.

Brasília/DF, 06 de julho de 2021.



**Ubiratan Cazetta**  
Presidente