CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 1.00194/2021-67

RELATOR: Conselheiro Marcelo Weitzel Rabello de Souza
REQUERENTE: Ministério Público Federal
REQUERIDO: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INQUÉRITO CIVIL. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM EXECUÇÃO DE OBRA DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE MARICÁ/RJ. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE UTILIZAÇÃO DE VERBAS FEDERAIS. MATÉRIA CÍVEL. ART. 109, I, CF. COMPETÊNCIA *RATIONE PERSONAE* DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTES STJ E STF. PROCEDÊNCIA.

1. Pelos documentos acostados aos autos do inquérito civil nº 49/2017 – MPRJ 2017.00618976, não é possível afirmar que houve dispêndio de verbas federais na execução da obra objeto do Contrato nº 76/2013, firmado entre o Município de Maricá e a empresa LAX Construções e Serviços Ltda.

2. Ainda que houvesse a comprovação da utilização da recursos federais, tratando-se de apuração na esfera cível, a competência da Justiça Federal, nos termos de precedentes do STJ (AgInt no CC 168.577/TO; AgInt no CC n. 138.008/PR; HC 510.584/MG) e STF (ACOs 1109, 1206, 1241 e 125), diferentemente do que ocorre na esfera criminal (súmula 208/STJ), se dá em razão dá pessoa, ou seja, depende da existência de interesse da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes.

3. Pedido de Providências julgado procedente para reconhecer a atribuição da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania de Niterói/RJ para oficiar nos autos do inquérito civil nº 49/2017.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

R E L A T Ó R I O

Trata-se de Pedido de Providências o qual veicula conflito de atribuições suscitado pelo Ministério Público Federal, Procuradoria da República no Município de Niterói/RJ, em face do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania de Niterói/RJ.

O objeto do conflito está relacionado à controvérsia sobre a atribuição (MPF ou MPMT) para atuar na fiscalização de possível prejuízo ao erário e ato de improbidade administrativa na paralização de obras de construção de unidade básica de saúde no Município de Maricá/RJ.

Registrado e autuado, o feito foi distribuído a este Conselheiro.

Suscitante e suscitado foram intimados a se manifestar por intermédio do despacho de fls. 137.

Em resposta, vieram aos autos (fls. 146/148) informações prestadas pela Promotora de Justiça responsável pela Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania de Niterói/RJ, suscitado.

Em apertada síntese, alega que da análise dos documentos obtidos em razão do trâmite do inquérito civil nº 49/2017 – MPRJ 2017.00618976 conclui-se que as obras *"(...)teriam sido financiadas com recursos federais e que a causa de interrupção teria sido justamente a ausência dos repasses, dando ensejo ao interesse da União no feito, e por conseguinte, sem atribuição o Ministério Público Estadual para prosseguir oficiando no feito"*.

O embasamento da conclusão acima estaria a) no fato de a elaboração do memorial descritivo da contratação ter sido realizada em conjunto pela Secretaria Municipal de Assuntos Federativos e pela Secretaria Municipal de Saúde, sendo que aquela, os termos do art. 28 da Lei Complementar nº 221/2012, teria entre suas atribuições a execução de projetos especiais que visem a captação de recursos externos, oriundos de programas federais; b) no fato da justificativa registrada para a paralização da obra ter sido a ausência de repasse a

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

cargo da União e; c) o fato de documentos obtidos no bojo do inquérito civil, em especial o Ofício SMS nº 268/2018, indicarem que a construção da unidade básica de saúde seria custeada com recursos públicos federais.

O membro suscitante, por sua vez, lotado na Procuradoria da República no Município de Niterói/RJ, encaminhou informação (fl. 150) resumindo-se a reafirmar os fundamentos de fato e de direito elencados quando da petição inaugural do conflito (fls. 123/125), na qual sustentou que não havia nos autos do inquérito civil encaminhado pelo MPRJ nada que justificasse a atribuição da Justiça Federal.

Em suma, aduz o suscitante que o contrato firmado entre o município de Maricá/RJ e a empresa encarregada da execução da obra previa que a partir do segundo ano as despesas correriam por conta de dotação orçamentária própria.

Aduz, ainda, que em apenas uma oportunidade o Município teria justificado a paralização das obras em razão da ausência de repasses devidos pela União, em outras teria a justificativa sido o "interesse da administração", e, na última oportunidade em que questionado pelo *Parquet* fluminense, o Município não soube explicar o abandono da obra.

É o suficiente a relatar.

Passo ao voto.

V O T O

Da leitura dos autos do inquérito civil nº 49/2017 (fls. 13/118), instaurado pela Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania de Niterói/RJ, constata-se que a obra pública investigada consiste na construção de unidade básica de saúde no Município de Maricá, rua 17, esquina com a rua 03, quadra 43, Itaipuaçu, 3º Distrito.

Do extrato do contrato nº 76/2013 referente à obra acima descrita (fl. 66), verifica-se que as verbas utilizadas advêm do Programa de Trabalho: 20.02.10.302.0010.2081, Elemento de Despesa: 3.4.4.9.0.51.00.00.00, Origem do Recurso: 202, Empenho nº 161/2013.

O significado do código de origem do recurso não foi apurado no inquérito

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

civil instaurado no MP/RJ e nem posteriormente pelo MPF.

Não obstante, em pesquisa realizada por este Relator, localizou-se no Balanço Patrimonial do Município de Maricá/RJ do ano de 2016[1] que o mencionado código (nº 202) se refere às verbas oriundas do Fundo Municipal de Saúde (FMS) e do Piso da Atenção Básica (PAB).

O Fundo Municipal de Saúde nada mais é que a materialização do disposto no art. 77, §3º, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias[2]. Trata-se de fundo especial destinado a facilitar o gerenciamento das verbas de saúde a serem aplicadas pelo Município, incluídas as oriundas de transferências de recursos pela União.

Já o Piso da Atenção Básica, nos termos do que esclarece a Portaria nº 3.925/98 do Ministério da Saúde "(...) **se constitui em um valor per capita repassado pelo governo federal aos municípios,** que, somado às transferências estaduais e aos recursos municipais, financia a Atenção Básica à Saúde, de acordo com os conceitos descritos neste Manual, mediante a garantia de um mínimo de ações e procedimentos contidos na Portaria GM/MS nº 1.882, de 18 de dezembro de 1997."[3]

Ocorre que não há nos autos elementos seguros que indiquem que as verbas federais foram efetivamente utilizadas na obra.

Consta dos autos a ordem de início nº 24 (fl. 68), com indicação do início das obras em 10 de maio de 2013 e, no mesmo dia, ordem de paralização das obras (fl. 69), em virtude do não repasse pela União dos valores previstos.

Na sequência, a obra foi retomada e paralisada outras diversas vezes, oportunidades nas quais a justificativa para as paralizações ou se deram sobre a singela justificativa de "interesse da administração" ou se deram sem qualquer justificativa.

Pelos documentos acostados, é impossível saber se as verbas utilizadas quando

[1] Disponível em: https://www.marica.rj.gov.br/downloads/transparencia/prestacaodecontas/2016/SUPERAVIT-CONSOLIDADO.pdf

[2] Art. 76 (...) §3º*Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os* ***transferidos pela União para a mesma finalidade*** *serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal*." Grifo nosso

33

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

da retomada das obras vieram de dotações próprias do Munícipio ou se vieram de transferências federais.

Vide que nem mesmo o coordenador geral de administração e financias da Subsecretaria de Administração, Finanças e Infraestrutura da Saúde do Município de Maricá/RJ sabe ao certo a origem dos recursos utilizados na retomada das obras. A esse respeito, no item 2.3 de parecer, datado de 10 de abril de 2018, juntado às fls. 99/101, disse: "*2.3 – Em 26 de agosto de 2013 a ordem de reinício foi homologada provavelmente após a identificação de repasses da união para esse objeto, fato que já prejudicou o cronograma de execução e o cumprimento das obrigações pactuadas"*[4] e, na sequência, no item 5 do parecer, afirmou: "*Os recursos para esse objetivo*[5] *serão arcados pelo erário municipal*[6]*, para que não ocorra novos riscos de descumprimento de prazos, quanto à dependência de repasses de recursos do Ministério da Saúde"*.

Noutro giro, ainda que se comprovasse a utilização de recursos federais na realização da obra, necessário lembrar que a competência da Justiça Federal, na forma do art. 109, I, da CF[7], se dá em razão da pessoa (*ratione personae)*, ou seja, necessária a presença da União, de entidade autárquica ou de empresa pública federal na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes.

Motivo pelo qual, na seara cível, não se aplica a inteligência da Súmula 208 STJ: "*Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal.*".

Nesse sentido:

> PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL.
> I - Trata-se, na origem, de recurso de apelação interposto por José Dantas do Rego contra sentença proferida nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa que o condenou pela prática de ato ímprobo.
> II - O Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins declarou a sua incompetência para o processamento e julgamento da demanda. Alega que a

[4] Grifo nosso
[5] Retomada das obras
[6] Grifo nosso
[7] Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

malversação de verbas públicas federais, repassadas à prefeitura por órgão da administração federal e sujeitas à prestação de contas por órgão federal, é dos Tribunais Regionais frente à Súmula n. 208 do STJ, a implicar o julgamento do recurso pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (fls. 83-92).

III - Por sua vez, Tribunal Regional Federal da 1ª Região suscitou o presente conflito negativo de competência. Afirma que não integram o processo nenhuma das entidades mencionadas no art. 109, I, da Constituição Federal, o que afasta a competência da Justiça Federal, e que eventual incompetência seria do Juízo de primeiro grau (fls. 509-510).

IV - O Ministério Público Federal opinou pelo conhecimento do conflito, para declarar competente o Tribunal Regional Federal da 1ª Região

V - Primeiramente, é necessário destacar dois aspectos: a) a demanda foi julgada em primeiro grau pelo Juízo estadual da Comarca de Figueirópolis/TO; b) o Enunciado Sumular n. 208 desta Corte Superior diz respeito à seara criminal, não se aplicando aos litígios de natureza civil.

VI - Feitas tais considerações, a matéria objeto do presente conflito de competência já ascendeu a esta Corte em outras oportunidades, dando ensejo à sedimentação do entendimento segundo o qual: Nos termos do art. 109, I, da CF, a competência da Justiça Federal é ratione personae, exigindo-se a presença da União, de entidade autárquica ou de empresa pública federal na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes. Nesse sentido: AgRg no CC n. 133.619/PA, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 9/5/2018, DJe 16/5/2018; AgRg no CC n. 133.001/PA, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 14/6/2017, DJe 21/6/2017.

VII - Ou seja, a fixação da competência em favor da Justiça Federal ocorre apenas nas causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou opoentes (CF, art. 109, I). Cuida-se, pois, de regra de competência ratione personae.

VIII - Nesse sentido, ainda que a verba federal não tenha sido incorporada ao patrimônio municipal, a manifesta ausência de interesse da União em integrar a lide afasta a competência da Justiça Federal. Nesse sentido: AgRg no CC n. 139.562 / SP, Rel.Ministro Olindo Menezes, Primeira Seção, julgado em 25/11/2015, DJe 1/12/2015.

IX - **Ademais, a teor do enunciado da Súmula n. 150 do Superior Tribunal de Justiça, "Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas pública". Investido dessa competência, o Juízo suscitado deixou de assumir o processo sob o fundamento de que nele não figuram as pessoas jurídicas de direito público que firmariam a competência da Justiça Federal.** Mutatis mutandis, rechaçou o interesse de alguma dessas pessoas. Nesse mesmo sentido: AgInt no CC n. 138.008/PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 22/3/2017, DJe 27/3/2017.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

> X - Há de se reconhecer, portanto, a incompetência do Tribunal Regional Federal da 1º Região para o julgamento da recurso de apelação interposto, declarando-se competente o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins suscitado.
> XI - Agravo interno improvido.
> (AgInt no CC 168.577/TO, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 02/06/2020, DJe 04/06/2020) (grifo nosso)

> (...)
> 5. Ficou devidamente demonstrado que o Hospital das Clínicas Samuel Libânio recebe valores do Sistema Único de Saúde, os quais se misturam com outros recursos financeiros e, por isso, impede a certeza acerca da natureza privada ou pública dos valores desviados. Nada obstante, consta expressamente da inicial acusatória que "a grande maioria dos atendimentos do Hospital são realizados através do Sistema Único de Saúde, com custeio de recursos federais" e que há efetivo controle pelo Tribunal de Contas da União, o que atrai a incidência do enunciado n. 208 da Súmula desta Corte. De fato, o lançamento de valores de atendimentos fictícios pela "tabela SUS" revela que mencionado custo foi, em tese, ressarcido pelo SUS de acordo com referida tabela. Assim, não é possível, de pronto, afirmar que não houve prejuízo ao erário público.
> 6. **A competência da justiça federal para causas cíveis e criminais é aferida de forma distinta. Dessarte, o fato de a ação de improbidade tramitar na Justiça Estadual não vincula a competência do Juízo criminal. Com efeito, a competência federal para as causas cíveis está disciplinada no art. 109, I, CF e depende da existência de interesse da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes. Já a competência penal está disposta no inciso IV do mesmo dispositivo e depende da prática de infrações penais em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas. Nessa linha de intelecção, a ausência de interesse na seara cível não revela a ausência de prática de infração em detrimento de bens, serviços ou interesse da União, motivo pelo qual não repercute sobre a competência constitucionalmente fixada para julgamento de infrações penais.**
> 7. Habeas corpus não conhecido. Liminar revogada.
> (HC 510.584/MG, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 10/12/2019, DJe 19/12/2019) (grifo nosso)

Seguindo na linha das lições jurisprudenciais, pertinente observar o decido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de conflito de atribuição veiculados nos autos das Ações Civis Originárias 1109, 1206, 1241 e 125, cujo tema de fundo era a legitimidade ministerial para apurar supostas irregularidades na gestão e prestação de contas de recursos

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) em municípios de São Paulo.

Na ocasião, o Ministro Luiz Fux assentou: *"A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido do reconhecimento da atribuição do Ministério Público Federal para atuar em matéria penal e pelo reconhecimento da atribuição do Ministério Público do Estado de São Paulo para atuar em matéria cível e de improbidade administrativa, sendo certo que, na improbidade, há o deslocamento da competência para a Justiça Federal caso haja superveniente intervenção da União ou diante do reconhecimento ulterior de lesão ao patrimônio nacional."*

Na linha dos ensinamentos do Ministro Luiz Fux, alinhado aos entendimentos mais recentes do Superior Tribunal de Justiça, transcritos neste voto, a competência da Justiça Federal na área cível somente se justifica com a intervenção da União ou de entidade autárquica ou empresa pública de sua esfera, ainda que o caso envolva apuração de mau uso de recursos federais repassados.

Deste modo, no caso concreto, pelos elementos coligidos até então, além de inexistir comprovação do uso de recursos federais na obra objeto de investigação no inquérito civil nº 49/2017, a existência destes não atrairia de pronto a competência da Justiça Federal, razão pela qual inevitável a conclusão de que as apurações, no estado em que se encontram, são de atribuição do Ministério Público Estado do Rio de Janeiro.

Ante o exposto, julgo **PROCEDENTE** o Pedido de Providências para reconhecer a atribuição da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania de Niterói/RJ para oficiar nos autos do inquérito civil nº 49/2017.

MARCELO WEITZEL RABELLO DE SOUZA
Conselheiro Relator

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46