



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES

PROCESSO Nº 1.00751/2021-30

RELATOR: Conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Jr.

REQUERENTE: Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP/MG).

REQUERIDO: Ministério Público Federal no Estado de Minas Gerais (MPF).

E M E N T A

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS E MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS. INQUÉRITO CIVIL. SUPOSTA MALVERSAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS TRANSFERIDOS PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE A MUNICÍPIO. INTERESSE FEDERAL. ATRIBUIÇÃO DO MPF. PROCEDÊNCIA.

1. Conflito de Atribuições instaurado com o objetivo de dirimir conflito negativo de atribuições suscitado pelo Ministério Público do Estado de Minas Geras em face do Ministério Público Federal no Estado de Minas Geras.

2. O objeto do Inquérito Civil é a apuração de suposta malversação de recursos financeiros repassados a município do Estado de Minas Gerais pelo Ministério da Saúde por meio do Fundo Nacional de Saúde.

3. De acordo com o art. 33, §4º, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, havendo transferência de recursos entre o Sistema Único de Saúde e os municípios as verbas permanecem sob a fiscalização do Ministério da Saúde. Além disso, as verbas repassadas pelo SUS, inclusive na modalidade de transferência “fundo a fundo”, ostentam interesse da União em sua aplicação e destinação. Eventual desvio atrai a competência da Justiça Federal para conhecer da matéria, nos termos do art. 109, inciso



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

IV, da Constituição Federal. Precedentes do Supremo Tribunal Federal (ARE 1015386 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 21/09/2018, DJe 27/09/2018) e do Superior Tribunal de Justiça (AgRg no CC: 169033/MG, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, j. 13/5/2020, Terceira Seção, DJe 18/5/2020).

4. Conflito de Atribuições julgado procedente para se reconhecer a atribuição do Ministério Público Federal com a remessa dos autos do inquérito civil ao órgão do MPF.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, **à unanimidade/por maioria** julgar PROCEDENTE o presente Conflito de Atribuições, nos termos do voto do relator.

Brasília/DF, 2 de junho de 2021.

(assinado eletronicamente)

OTAVIO LUIZ RODRIGUES JR.
Conselheiro Relator



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES

PROCESSO Nº 1.00751/2021-30

RELATOR: Conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Jr.

REQUERENTE: Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP/MG).

REQUERIDO: Ministério Público Federal no Estado de Minas Gerais (MPF).

RELATÓRIO

O EXMO. CONSELHEIRO OTAVIO LUIZ RODRIGUES JR.:

Cuida-se de Conflito de Atribuições (CA) instaurado a requerimento de membro do **Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP/MG)** em face de membro do **Ministério Público Federal no Estado de Minas Gerais (MPF)**, no qual se postula que este Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dirima conflito negativo de atribuições e reconheça a atribuição do Ministério Público Federal para conduzir as investigações de fatos objetos do Inquérito Civil nº 0394.19.000319-1.

2. O requerente narrou que recebeu notícia de fato “*informando em tese, irregularidade na aplicação de recursos de emendas parlamentares federais proposta FNS 3600142857/2017-00, para incremento do teto de média e alta complexidade, portaria nº 1830/2017, para abarcar a implementação de cirurgias eletivas da região de Manhuaçu por 23 municípios*” (fls. 1-4).

3. Afirmou que as notícias recebidas deram ensejo a que se instaurasse o Inquérito Civil (IC) nº 0394.19.000319-1, cujo objeto é “*eventual irregularidade praticada por autoridades que teriam realizado cirurgias eletivas inadequadamente, sobretudo elegendo algumas pessoas em detrimento de outras, com fins eleitoreiros. Assim sendo, o objeto da investigação se cinge também na verificação do desvio de finalidade na aplicação da verba, ou ilegalidade na sua aplicação*”.

4. Alegou que, após ter promovido diligências nos autos do IC nº 0394.19.000319-1, arquivou o procedimento e remeteu ao Ministério Público Federal (MPF).



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

5. Narrou que o MPF, ao receber cópia do IC nº 0394.19.000319-1, instaurou a *“Notícia de Fato MPF 1.22.020.000139.2020-57. Em seguida, promoveu o arquivamento dos autos da Notícia de Fato com declínio de atribuição, devolvendo a análise dos fatos ao Ministério Público estadual. Em síntese, o órgão de execução federal, promoveu arquivamento no que diz respeito à aplicação irregular dos recursos, mas devolveu ao Ministério Público Estadual a análise no que tange à eventual promoção pessoal dos gestores públicos na utilização desse recurso”*.

6. De acordo com a petição inicial, *“houve utilização indevida de verbas provenientes do Governo Federal, que repassava as verbas através do Ministério da Saúde, com repasse de Fundo a Fundo. Os valores recebidos vinculavam-se ao chamado incremento do Teto de Média e Alta Complexidade e do piso de Atenção Básica (...). Dessa forma, o repasse e a fiscalização dos recursos eram feitos pelo Governo Federal, com verbas oriundas do SUS”*.

7. Acrescentou que a *“verba repassada ao Município não se incorporou definitivamente ao patrimônio da municipalidade, tendo em vista que o repasse exigia a prestação de contas do ente municipal, que não podia empregá-las de maneira discricionária, retirando a autonomia deste”*.

8. Requereu, ao final, que o CNMP esclareça aos *“órgãos envolvidos qual deles possui atribuição para atuar nos fatos objetos da investigação”*.

9. O requerido, ao receber cópia do IC nº 0394.19.000319-1, afirmou que a *“circunstância de eventual recurso repassado ao Município ser decorrente de emenda parlamentar nada diz sobre a atribuição do Ministério Público Federal para condução de uma investigação”* e que *“boa parte dos recursos que financiam o Sistema Único de Saúde são federais. Quando repassados, porém, na modalidade ‘fundo a fundo’, diretamente do Fundo Nacional de Saúde para os fundos locais – como é o caso do bloco de financiamento da Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar -, tais recursos se incorporam ao patrimônio dos demais entes federativos, cuja defesa compete ao Ministério Público dos Estados, nos termos do art. 25, IV, ‘b’, da Lei nº 8.625/93”* (fls. 48-52).



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

10. Afirmou, também, que *“os recursos foram aplicados em conformidade com a disciplina do Ministério da Saúde. (...) Ainda que assim não fosse, havendo irregularidade na destinação da verba, seria inegável também a legitimação do Ministério Público Estadual para ação de improbidade administrativa, em face do evidente interesse local na correta aplicação dos recursos, como forma de garantir o direito à saúde dos munícipes”*.

11. Em seguida, o procurador da República **Francisco de Assis Floriano e Calderano** declinou de sua atribuição em favor do MP/MG.

12. Distribuíram-se os autos a este Relator em 20/5/2021.

13. É o relatório.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

VOTO

O EXMO. CONSELHEIRO OTAVIO LUIZ RODRIGUES JR.:

14. Pretende-se que este Conselho Nacional dirima conflito negativo de atribuições entre membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP/MG), suscitante, e do Ministério Público Federal no Estado de Minas Gerais (MPF), para que se defina a autoridade responsável por investigar, no âmbito do IC nº 0394.19.000319-1, a *“aplicação de verbas no hospital César Leite e a promoção pessoal de gestores públicos municipais”*.

15. O cerne da controvérsia diz respeito à existência ou não de interesse da União, entidade autárquica ou de empresa pública federal, para que se investigue suposta malversação de recursos financeiros repassados pelo Ministério da Saúde a ente municipal por meio da proposta FNS nº 3600142857/2017-00.

16. Infere-se dos autos que o requerente declinou de suas atribuições em favor do requerido por considerar que o *“fato de a verba repassada ser proveniente de recursos federais e fiscalizada pela União é suficiente para afirmar a existência de interesse do Ministério Público Federal”* e, por este motivo, promoveu o arquivamento dos autos do IC nº 0394.19.000319-1 (fls. 23-26).

17. Observa-se que é incontroverso que **houve o repasse de verbas ao Município de Manhuaçu/MG pelo Ministério da Saúde**, por meio da proposta FNS nº 3600142857/2017-00. OIC nº 0394.19.000319-1 tem como objetivo apurar eventual malversação desses recursos públicos federais.

18. De acordo com o art. 109, inciso I, da Constituição Federal de 1988¹, *“aos juízes federais compete processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica*

¹ “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”.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou opoentes (...)”.

19. Os recursos oriundos do Sistema Único de Saúde (SUS) não se constituem exclusivamente de verbas oriundas da União. Há, também, participação de impostos arrecadados pelos Estados, Distrito Federal e pelos Municípios, conforme dispõe o art. 198, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal².

20. Registre-se que, conforme o art. 33, §4º, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, havendo transferência de recursos entre o SUS e os municípios as verbas permanecem sob a fiscalização do Ministério da Saúde. Transcreve-se o dispositivo:

“Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.

.....

² “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º”.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

§ 4º O Ministério da Saúde acompanhará, através de seu sistema de auditoria, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios. **Constatada a malversação, desvio ou não aplicação dos recursos, caberá ao Ministério da Saúde aplicar as medidas previstas em lei**” (Grifos nossos).

21. Registre-se que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a competência da Justiça Federal para o julgamento de ações relacionadas a desvio de verbas do SUS, conforme se observa do precedente adiante:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. INTERESSE JURÍDICO. UNIÃO. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. HIPÓTESE. DESVIO DE VERBAS. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE SUS. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA.

I - Foi afastada do cenário jurídico norma que pretendia equiparar a ação por improbidade administrativa, de natureza civil, à ação penal, estendendo a esses casos o foro por prerrogativa de função.

II - A Justiça Federal é competente para processar e julgar as causas em que há interesse jurídico da União (art. 109, I, da CF).

III - A Justiça Federal é competente para processar e julgar as ações de improbidade administrativa que possuam o objetivo de recompor o patrimônio federal lesado mediante desvio de verbas do Sistema Único de Saúde SUS.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

IV - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa (art. 1.021, § 4º, do CPC)”.
(ARE 1015386 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 21/09/2018, DJe 27/09/2018).

22. Além disso, o Superior Tribunal de Justiça possui precedentes que indicam que as verbas repassadas pelo SUS a Estados, Municípios e DF, seja na modalidade fundo a fundo ou convênio, sujeitam-se à fiscalização federal, pois a União tem interesse em fiscalizar a correta aplicação de tais recursos. Reproduzem-se os precedentes do STJ:

“AGRAVO REGIMENTAL EM CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO PENAL. FRAUDE EM LICITAÇÃO MUNICIPAL PARA COMPRA DE MATERIAL MÉDICO-HOSPITALAR. DESVIO DE VERBAS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS. INTERESSE DA UNIÃO. FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SÚMULA N. 208/STJ. COMPETÊNCIA FEDERAL. NEGADO PROVIMENTO.

1. Esta Corte Superior consolidou entendimento de que, por estarem sujeitas à fiscalização dos órgãos de controle interno do Poder Executivo Federal, bem como do Tribunal de Contas da União, as verbas repassadas pelo Sistema Único de Saúde - inclusive na modalidade de transferência "fundo a fundo" - ostentam interesse da União em sua aplicação e destinação. Eventual desvio atrai a competência da Justiça Federal para conhecer da matéria, nos termos do art. 109, IV, da Constituição Federal. Precedentes do STJ. Na mesma linha, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: ARE n. 1.015.386 AgR, Relator (a): Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 21/9/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-206 DIVULG 27/9/2018



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PUBLIC 28/9/2018; ARE n. 1.136.510 AgR, Relator (a): Ministro ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 24/8/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 5/9/2018 PUBLIC 6/9/2018; RE n. 986.386 AgR, Relator (a): Ministro MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 24/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-018 DIVULG 31/1/2018 PUBLIC 1º/2/2018.

2. O Plenário do Tribunal de Contas da União, por meio da Decisão-TCU n. 506/1997 - Plenário assentou que, no âmbito do SUS, os recursos repassados pela União aos Estados e Municípios, seja por intermédio de convênio, fundo a fundo ou por qualquer outro instrumento legal, constituem verbas federais e, portanto, os serviços e ações de saúde decorrentes estão sujeitos à sua fiscalização.

3. In casu, vários dos pagamentos indevidos efetuados pelo Município aos réus foram provenientes de transferências do SUS ou de convênios vinculados à saúde, o que evidencia o interesse da União na fiscalização da destinação dada aos recursos por ela repassados, assim como a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União, em sede de controle externo.

4. Aplicável, assim, ao caso concreto, mutatis mutandis, o Enunciado n. 208, da Súmula do STJ que afirma que "competete à Justiça Federal processar e julgar Prefeito Municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal".

5. Reconhecida a competência da Justiça Federal para o julgamento da ação penal.

6. Agravo regimental a que se nega provimento".

(STJ - AgRg no CC: 169033/MG, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, j. 13/5/2020, Terceira Seção, DJe 18/5/2020)



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

“AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. PROCESSO PENAL. CRIMES DE QUADRILHA, FALSIDADE IDEOLÓGICA, PECULATO E CORRUPÇÃO PASSIVA. DESVIO DE VERBAS PROVENIENTES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS. CONTROLE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. SÚMULA 208/STJ.

1. Segundo o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e desta Corte de Justiça, compete à Justiça Federal processar e julgar as causas relativas ao desvio de verbas do Sistema Único de Saúde - SUS, independentemente de se tratar de repasse fundo a fundo ou de convênio, visto que tais recursos estão sujeitos à fiscalização federal, atraindo a incidência do disposto no art. 109, IV, da Carta Magna, e na Súmula 208 do STJ.

2. O fato de os Estados e Municípios terem autonomia para gerenciar a verba financeira destinada ao SUS não elide a necessidade de prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União, nem exclui o interesse da União na regularidade do repasse e da correta aplicação desses recursos.

3. Portanto, a competência da Justiça Federal se mostra cristalina em virtude da existência de bem da União, representada pelas verbas do SUS, bem como da sua condição de entidade fiscalizadora das verbas federais repassadas ao Município. [...]”.

(STJ - AgRg no CC 122.555/RJ, Rel. Min. Og Fernandes, Terceira Seção, j. 14/8/2013, DJe 20/8/2013).



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

23. A matéria objeto destes autos foi objeto de exame pelo Plenário do CNMP, que, ao julgar o Conflito de Atribuições nº 1.00468/2021-54, de relatoria da Conselheira Fernanda Marinela de Sousa Santos, reconheceu a atribuição do MPF. Transcreve-se a ementa do acórdão:

“CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. NOMEAÇÃO DE SERVIDORA TEMPORÁRIA PARA FUNÇÃO GRATIFICADA. APOIADOR INSTITUCIONAL DO PMAQ/ESF. RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE. INTERESSE DIRETO DA UNIÃO NA FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO. JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO STF. CONFLITO CONHECIDO. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

[...]

2. O Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade (PMAQ) foi instituído pelo Ministério da Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), e tem como objetivo “induzir a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da atenção básica, com garantia de um padrão de qualidade comparável nacional, regional e localmente, de maneira a permitir maior transparência e efetividade das ações governamentais direcionadas à Atenção Básica em Saúde”.

3. **Consoante jurisprudência do STJ, “por estarem sujeitas à fiscalização dos órgãos de controle interno do Poder Executivo Federal, bem como do Tribunal de Contas da União, as verbas repassadas pelo Sistema Único de Saúde - inclusive na modalidade de transferência ‘fundo a fundo’ - ostentam interesse da União em sua aplicação e destinação”** (AgRg no CC 169.033/MG, Rel. Ministro Reynaldo Soares da



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Fonseca, Terceira Seção, julgado em 13/05/2020, DJe 18/05/2020).

4. “A Justiça Federal é competente para processar e julgar as ações de improbidade administrativa que possuam o objetivo de recompor o patrimônio federal lesado mediante desvio de verbas do Sistema Único de Saúde SUS” (AgRARE 1.015.386/RJ, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 21/09/2018, DJe 28/09/2018).

5. Considerando que há, nos termos da jurisprudência do STJ e do STF, interesse direto da União na fiscalização dos recursos repassados pelo Ministério da Saúde e utilizados para o pagamento da função comissionada em comento, atraindo-se a atribuição do Ministério Público Federal nos termos do art. 109, I, da CF.

6. Conflito de Atribuições conhecido e julgado improcedente para fixar a atribuição do Ministério Público Federal para o expediente em análise conforme disposto no art. 152-G do RICNMP”.

(CNMP – CA nº 1.00468/2021-54, Rel. Cons. Fernanda Marinela de Sousa Santos, Plenário, j.11/5/2021)

24. Dessa forma, reconhece-se a atribuição do Ministério Público Federal para apurar os fatos objetos do Inquérito Civil nº 0394.19.000319-1.

Ante o exposto, voto pela **PROCEDÊNCIA** do presente Conflito de Atribuições e determino a remessa dos autos do Inquérito Civil nº 0394.19.000319-1 à Procuradoria da República no Município de Manhuaçu/MG

É como voto.

Brasília/DF, 2 de junho de 2021.

(assinado eletronicamente)

OTAVIO LUIZ RODRIGUES JR.
Conselheiro Relator