



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES Nº 1.00029/2024-58

Relator: Conselheiro Moacyr Rey Filho

Requerente: Ministério Público Federal

Requerido: Ministério Público do Estado do Piauí

E M E N T A

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. NOTÍCIA DE FATO CÍVEL. APURAÇÃO DE POSSÍVEL DESCUMPRIMENTO DO PISO SALARIAL DOS ENFERMEIROS PELO MUNICÍPIO DE BARRAS/PI. RECURSOS DE ORIGEM FEDERAL. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE DESVIO OU MALVERSAÇÃO. POSSÍVEL DEFICIÊNCIA NA GESTÃO MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE LESÃO A BENS, SERVIÇOS OU INTERESSE DA UNIÃO. ATRIBUIÇÃO ESTADUAL.

I – Conflito Negativo de Atribuições entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Piauí cujo objeto consiste na divergência acerca da atribuição para apurar possível descumprimento do piso salarial dos profissionais de enfermagem pelo Município de Barras/PI.

II – Para se firmar a competência da Justiça Federal e a consequente atribuição do Ministério Público Federal, é necessário que haja interesse direto da União, autarquia federal ou empresa pública federal. Precedentes do STJ e deste Conselho Nacional.

III – Na hipótese, verifica-se que os fatos narrados não apontam para a existência de desvios ou irregularidades na aplicação de recursos federais por agentes públicos, mas sim para deficiências na gestão da saúde municipal, com a possível ocorrência de atrasos nos repasses de recursos públicos para o cumprimento do piso salarial dos profissionais de enfermagem, razão pela qual, por ora, não se cogita lesão direta a bem, serviço ou interesse da União capaz de atrair a competência da Justiça Federal.

IV – Procedência do Conflito de Atribuições e reconhecimento, nos termos do art. 152-G do RICNMP, da atribuição do Ministério Público do Estado do Piauí.

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES Nº 1.00029/2024-58

Relator: Conselheiro Moacyr Rey Filho

Requerente: Ministério Público Federal

Requerido: Ministério Público do Estado do Piauí

RELATÓRIO

Trata-se de Conflito Negativo de Atribuições entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Piauí.

Segundo se extrai dos autos, a Notícia de Fato Cível nº 000927-138/2023 foi instaurada em 12 de setembro de 2023 no âmbito da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Barras/PI diante de relato formulado por servidor efetivo da Secretaria Municipal de Saúde de Barras, informando possíveis irregularidades no cumprimento do piso salarial dos Enfermeiros do aludido município, pontuando que *“a Secretaria de Saúde do Município não está destinando os recursos para o cumprimento do piso, mesmo sendo vinculados”*.

Na mesma data de autuação do feito, o Promotor de Justiça Glécio Paulino Setúbal da Cunha e Silva promoveu declínio de atribuição em favor do Ministério Público Federal *“no que toca às possíveis irregularidades quanto ao repasse da assistência financeira complementar da União destinada ao cumprimento do piso salarial nacional de enfermeiros, técnicos, auxiliares de enfermagem e parteiras”*, considerando dizer respeito a possível desvio de verbas federais.

Encaminhado o feito à Procuradoria da República no Estado do Piauí e registrado como Notícia de Fato nº 1.27.000.001166/2023-49, o Procurador da República Marco Túlio Lustosa Caminha, em 23 de janeiro de 2024, suscitou conflito negativo de atribuições, argumentando, em síntese, cuidar de competência estritamente municipal, a conferir:

[..] Assim, a partir da previsão no orçamento da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Saúde, de crédito especial no valor de R\$ 7.300.000.000,00, direcionado à assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o pagamento do piso salarial dos profissionais da Enfermagem, possibilitou-se a transferência por meio de repasse do Fundo Nacional de Saúde – FNS aos fundos de saúde dos estados, municípios e Distrito Federal, aos quais caberá implementar o pagamento do piso aos seus profissionais de enfermagem, assim como

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

repassarem os valores às entidades privadas que fizerem jus à assistência financeira complementar (filantrópicas e prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS). Desse modo, a execução dos serviços públicos de saúde pelos profissionais da enfermagem contratados pelo Município de Barras/PI e a consequente implementação do piso salarial ora postulado constitui competência estritamente municipal.

Sobre o assunto, o Enunciado nº 2 da Egrégia 1ª Câmara de Coordenação e Revisão dispõe que:

"Ausência de atribuição do Ministério Público Federal para apurar irregularidades/ilegalidades relativas a agentes e serviços públicos estaduais, distritais e municipais.

A apuração de supostas irregularidades ou ilegalidades relativas a serviço público estadual, distrital ou municipal ou aos respectivos agentes públicos no exercício de suas funções não é da atribuição do Ministério Público Federal, exceto se houver interesse federal (art. 109, I, CF) caracterizado pelas peculiaridades da situação concreta (irregularidades diretamente relacionadas à aplicação de recursos federais, por exemplo)."

Por meio da Lei nº 14.581/2023, a União abriu orçamento destinado a prestar auxílio financeiro complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para estes procedam, no exercício de suas respectivas atribuições e autonomias constitucionais, ao pagamento do piso salarial dos profissionais da Enfermagem por eles contratados.

Inexiste, no presente caso, notícia de ofensa direta a bens, pessoas, serviços ou interesses da União, tampouco omissão do ente federal, o que afasta a atribuição do Ministério Público Federal, uma vez ausentes quaisquer das hipóteses elencadas pelo art. 109 da Constituição Federal.

Cabe registrar que a presente notícia não trata de indícios de desvio de recursos federais e/ou de qualquer irregularidade ou omissão atribuível à União.

Em situação análoga à versada na presente Notícia de Fato (pertinente ao piso salarial nacional dos profissionais do magistério público), a 1ª Câmara de Coordenação e Revisão emitiu o enunciado nº 29, *in verbis*:

Enunciado nº 29: Não é atribuição do Ministério Público Federal a atuação em procedimentos cíveis que tenham por objeto a implementação do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público, no âmbito dos Estados e Municípios, salvo se houver omissão por parte da União na complementação estabelecida no artigo 4º da Lei nº 11.738/2008.

Ademais, esse CNMP já decidiu no sentido dos argumentos ora expostos, é o que se vislumbra nos seguintes julgamentos:

Conflito de Atribuições nº 1.00681/2023-19 – Rel. Engels Muniz - 2ª Sessão Extraordinária – 19.09.2023

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NOTÍCIA DE FATO. NÃO PAGAMENTO DO PISO NACIONAL DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. DESCUMPRIMENTO DE NORMA PELA MUNICIPALIDADE. PRECEDENTES. ATRIBUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA.

1. Trata-se de Conflito Negativo de Atribuições suscitado pelo Ministério Público Federal em face do Ministério Público do Estado de Minas Gerais no bojo de Notícia de Fato que visa apurar o não pagamento do piso salarial dos agentes comunitários de saúde e combate a endemias pelo Município de Divinópolis/MG.

2. Em casos análogos, este CNMP reconheceu a atribuição do Ministério Público Estadual, consignando se tratar, em maior extensão, de um descumprimento de norma por parte do Município, não havendo, por ora, elementos que demonstrem cabalmente o interesse federal e a consequente atribuição do MPF. Precedentes.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

3. A bem da verdade, a não realização de procedimento instrutório algum gera uma zona cinzenta na qual ainda não está plenamente evidenciada a atribuição de um dos órgãos envolvidos. Evidentemente, na superveniência de elementos que apontem para o interesse da União ou demandem sua presença em um dos polos da ação, é possível o deslocamento do expediente ao MPF.

4. **Conflito julgado PROCEDENTE a fim de fixar a atribuição do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, nos termos do art. 152-G do RICNMP.**

Conflito de Atribuições nº 1.01010/2023-57 – Rel. Conselheiro Jayme Martins de Oliveira Neto – 19ª Sessão Ordinária – 12.12.2023

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ. NOTÍCIA DE FATO. APURAÇÃO DE PAGAMENTO DO PISO SALARIAL NACIONAL PARA ENFERMEIRAS, TÉCNICAS EM ENFERMAGEM, AUXILIARES DE ENFERMAGEM E PARTEIRAS NO HOSPITAL OPHIR LOYOLA. AUTARQUIA ESTADUAL. ASSISTÊNCIA FINANCEIRA COMPLEMENTAR. REPASSE PELO ESTADO DO PARÁ À AUTARQUIA ESTADUAL. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE DESVIO DE VERBAS OU IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS). INEXISTÊNCIA DE INTERESSE JURÍDICO DIRETO DA UNIÃO. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

1. Cinge-se a controvérsia acerca da atribuição para investigar a regularidade do pagamento do piso salarial nacional para enfermeiras, técnicas em enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras no Hospital Ofhir Loyola, situado em Belém/PA.

2. Inexistem nos autos evidências de desvio de verbas ou irregularidades na alocação dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS). O cerne da questão reside na apresentação de uma "denúncia" por um servidor público à Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Pará, no qual alega a ausência de pagamento do piso salarial no Hospital Ofir Loyola e possíveis inconsistências nos valores dos contracheques.

3. A recepção dos recursos pelo ente federativo estadual não implica necessariamente que o repasse integral do pagamento do piso salarial à sua autarquia consistirá exclusivamente em recursos federais. Fato que carece de suporte documental, não podendo ser presumida.

4. Procedência do Conflito de Atribuições e reconhecimento, nos termos do art. 152-G do RICNMP, da atribuição do Ministério Público do Estado do Pará para funcionar Notícia de Fato n. 1.23.000.003042/2023-47.

O presente Conflito de Atribuições foi autuado e distribuído a esta relatoria em 23 de janeiro de 2024.

Dando seguimento ao rito regimental, em 30 de janeiro de 2024, decidi, com fulcro no art. 152-D do RICNMP, pela notificação do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Piauí para que tomasse ciência do feito e, no prazo de 10 (dez) dias úteis, encaminhasse as informações do membro do Ministério Público responsável acerca da divergência ora analisada.

Devidamente intimado, o requerido deixou transcorrer o referido prazo *in albis*.

É o relatório.

VOTO

O presente Conflito cinge-se à divergência entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Piauí acerca da atribuição para atuar em caso envolvendo possível descumprimento do piso salarial dos profissionais de enfermagem pelo Município de Barras/PI.

Como já registrado, o Ministério Público do Estado do Piauí alegou que a atuação no presente caso é de atribuição federal, por entender tratar de possível desvio de verbas federais.

Por sua vez, o Procurador da República suscitante aduziu ser o caso de atribuição estadual, por versar acerca de competência estritamente municipal, destacando que o feito “*não trata de indícios de desvio de recursos federais e/ou de qualquer irregularidade ou omissão atribuível à União*”.

Traçado o panorama fático, registra-se que, diante do disposto no art. 109, inciso I, da Constituição Federal, este Conselho Nacional, em consonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, tem entendido que, na seara cível, para se firmar a competência da Justiça Federal e a consequente atribuição do Ministério Público Federal, é necessário que haja interesse direto da União, autarquia federal ou empresa pública federal¹.

Na hipótese, o objeto dos autos consiste em notícia de que a Secretaria Municipal de Saúde de Barras/PI não estaria destinando recursos para o cumprimento do piso salarial dos enfermeiros, mesmo sendo vinculados.

O noticiante juntou aos autos a ata de reunião entre o sindicato da categoria SENATEPI e a Secretária Municipal de Saúde, que tratou acerca do pagamento do piso salarial dos profissionais de enfermagem referente aos meses de maio a agosto de 2023, na qual consta que “[a] secretária de saúde ainda informou que as inconsistências seriam sanadas uma a uma individualmente com cada servidor público até o prazo final para envio, que será o dia dez de

¹ AgRg no CC 133.619/PA, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 16/05/2018; CC 131.323/TO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/03/2015, DJe 06/04/2015; CA 1.00419/2021-85. Relator (a): Conselheiro Otávio Luiz Rodrigues Jr. Julgado em 27/04/2021; CA 1.00470/2021-60. Relator (a): Conselheiro Luciano Nunes Maia Freire. Julgado em 29/07/2021

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

setembro do corrente ano”, informando, ainda, que “o pagamento do piso será estabelecido com a inclusão dos adicionais/gratificações”.

Da detida análise do feito, verifica-se a possível ocorrência de atrasos da gestão municipal em repassar os recursos financeiros necessários a fim de cumprir o piso salarial dos profissionais de enfermagem.

Por sua vez, não há nos autos qualquer alegação de que estaria ocorrendo desvio ou apropriação ilícita dos recursos públicos em questão, nem mesmo qualquer sugestão da existência de conduta ímproba por parte de integrantes da administração pública municipal.

Com efeito, o que se observa é a insatisfação da categoria profissional com a gestão municipal, que não teria se mostrado eficiente no cumprimento do aludido piso salarial, tendo a Secretária Municipal, na tentativa de apaziguar tais preocupações, assegurado que a referida garantia seria cumprida no prazo assinalado.

Não ressaem dos autos, portanto, elementos a indicar lesão direta a bem, serviço ou interesse da União capaz de atrair a competência da Justiça Federal, estabelecida no art. 109, inciso I, da Constituição Federal, e a consequente atribuição do Ministério Público Federal.

Ressalta-se que, em sede de Notícia de Fato, as hipóteses fáticas são ainda, em grande parte, prognósticos, sendo que os elementos reunidos aos autos até o presente momento apontam apenas para uma possível prática gerencial inadequada das verbas de saúde pelo município de Barras/PI, o que deverá ser confirmado ou não pela conclusão das investigações, sem prejuízo do eventual surgimento de evidências a apontar para a existência de desvio ou aplicação irregular capaz de atrair o interesse federal.

Nesse sentido, destaca-se a existência de entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a presença de recursos financeiros federais em programa gerido por município não atrai a competência federal se o ponto de discussão se limita à verificação de práticas gerenciais, *in verbis*:

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDEB. DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DO ENSINO PÚBLICO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PAR DIRIMIR O CONFLITO. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

(...) 11. No caso vertente, a Suscitante afirma ser do Ministério Público Federal a atribuição de investigar irregularidades na aplicação dos recursos do Fundeb, nos termos do art. 29 da Lei n. 11.494/2007, pois os valores transferidos ao Município de Saboeiro/CE teriam sido complementados pela União, do que decorreria seu interesse direto na apuração dos fatos. A presunção de interesse da União em casos como o que ora se apresenta, nos quais há complementação

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

do fundo com recursos federais, encontra amparo em precedente deste Supremo Tribunal. Essa conclusão pode ser obtida, contrario sensu, a partir do seguinte julgado: MINISTÉRIO PÚBLICO. Conflito negativo de atribuições. Ação civil de reparação de dano ao erário. Improbidade administrativa. Desvio de recursos do FUNDEF. Inexistência de complementação de verbas federais e de interesse da União. Feito da atribuição do Ministério Público estadual. Conflito conhecido e acolhido, para esse fim. É atribuição do Ministério Público estadual atuar em ação de reparação de dano ao erário, por improbidade administrativa concernente a desvio de recursos do FUNDEF, quando não tenha havido complementação de verbas federais. (ACO 1.156/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 12.3.2010, grifos nossos).

12. Contudo, embora a complementação do fundo com repasses federais possa sugerir a presença de interesse da União, a atuação do Ministério Público Federal somente se justificaria se os fatos denunciados indicassem irregularidades na aplicação dos recursos do Fundeb, em virtude de desvios ou apropriações, situação distinta da retratada na espécie vertente. A denúncia formalizada pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal, das Câmaras Municipais, das Fundações e das Autarquias de Antonina e Saboeiro - SINDSEPANS, encaminhada ao Ministério Público Federal pela Comissão de Transição do Fundeb no Ministério da Educação, aponta as seguintes irregularidades: - **Prática de baixos níveis de remuneração do magistério, considerando a capacidade financeira do Município de Saboeiro/CE face ao montante de recursos do Fundeb.** – Não criação do Plano de Carreira e remuneração do Magistério na forma da Lei n. 10.172/01 (PNE). – Não realização de concurso público para a contratação de profissionais de magistério, valendo-se de contratações temporárias de prestadores de serviços como solução permanente, (...). – Funcionamento de escola(s) pública(s) sem condições mínimas de conforto e segurança em local inadequado/impróprio (fls. 3-4). A averiguação desses fatos levou a Procuradoria da República em Juazeiro do Norte/CE a concluir que não se verificou nenhum desvio ou malversação dos recursos do aludido fundo pelos gestores do Município de Saboeiro/CE e que o Ministério Público Federal deverá atuar no que se refere a correta aplicação desses recursos, e não em qualquer fato relacionado com o ensino público municipal (fl. 144). **Os fatos narrados nos documentos de fls. 3-4 e 16 não induzem a existência de desvios ou irregularidades na aplicação de recursos do Fundeb por agentes públicos, mas deficiências na gestão do ensino público municipal, razão pela qual não se cogita lesão direta a bem, serviço ou interesse da União capaz de atrair a competência da Justiça Federal, estabelecida no art. 109, inc. I e IV, da Constituição da República, e a atuação do Ministério Público Federal.**

13. A circunstância de ter o Município de Saboeiro/CE recebido complementação do Fundeb com recursos federais não torna a União diretamente responsável por vicissitudes decorrentes da adoção de políticas públicas e práticas gerenciais eventualmente inadequadas por parte dos gestores daquele Município. A identificação dessas impropriedades e a construção de soluções para as demandas locais reclama a fiscalização ostensiva e a atuação vigilante e obstinada do Ministério Público estadual.

14. Por estas razões, a apuração dos fatos denunciados e as medidas de natureza cível a serem adotadas contra gestores públicos do Município de Saboeiro/CE devem ser coordenadas e promovidas pelo Ministério Público do Estado do Ceará, na linha do parecer apresentado pela Procurador-Geral da República (fls. 161-164) e da assentada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Tanto não basta, contudo, a possibilidade de que eventual

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

manifestação de interesse da União em ação ajuizada na Justiça Comum estadual enseje o deslocamento da competência para a Justiça Federal.
(...) (ACO nº 1.808/CE, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 08/08/2012) (**grifo nosso**)

Apesar de se referir à questão fática diversa, relativa ao FUNDEB, a *ratio* desse precedente pode ser perfeitamente aplicada à hipótese, pois os fatos narrados não apontam para a existência de desvios ou irregularidades na aplicação de recursos federais por agentes públicos, mas sim para deficiências na gestão da saúde municipal, com a possível ocorrência de atrasos nos repasses de recursos públicos para o cumprimento do piso salarial dos profissionais de enfermagem, razão pela qual, por ora, não se cogita lesão direta a bem, serviço ou interesse da União capaz de atrair a competência da Justiça Federal.

Dessa forma, tendo em vista os elementos constantes dos autos e a atual fase apuratória, deve ser reconhecida a atribuição do Ministério Público estadual no presente caso.

Ante o exposto, voto pela **PROCEDÊNCIA** do presente Conflito de Atribuições a fim de reconhecer, nos termos do art. 152-G do RICNMP, a atribuição do Ministério Público do Estado do Piauí.

É como voto.

Brasília/DF, 7-11 de março de 2024.

[Assinado Digitalmente]
MOACYR REY FILHO
Conselheiro Relator