



MPF
FLS. _____
2ª CCR

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

VOTO-VISTA Nº 118/2013
PROCEDIMENTO MPF Nº 1.20.000.001184/2013-18
ORIGEM: PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MATO GROSSO
PROCURADORA OFICIANTE: LUDMILA BORTOLETO MONTEIRO
RELATORA: RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE
RELATOR DO VOTO-VISTA: JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA

VOTO-VISTA. PEÇA DE INFORMAÇÃO. APURAÇÃO DE SUPOSTA MALVERSAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS). REVISÃO DE DECLÍNIO (ENUNCIADO 32 DA 2ª CCR). PRESENÇA DE INTERESSE FEDERAL. NÃO HOMOLOGAÇÃO. PROSSEGUIMENTO DA PERSECUÇÃO PENAL.

1. Peça de informação instaurada para apurar suposta malversação de verbas públicas oriundas Sistema Único de Saúde (SUS).
2. O Procurador da República oficiante promoveu o declínio de atribuição ao Ministério Público Estadual por entender que os recursos financeiros repassados através de transferência “fundo a fundo” integram o patrimônio municipal e se sujeitam a prestação de contas no Tribunal de Contas do Estado.
3. Os recursos do SUS são repassados aos Municípios pelo Governo Federal, através do Ministério da Saúde, o qual tem o poder-dever de acompanhar e fiscalizar a utilização daquelas verbas, nos termos do art. 33, §§1º e 4º, da Lei 8.080/90. Dessa forma, afigura-se nítido que a malversação de recursos proveniente do SUS afeta, de forma direta, interesses federais.
4. Não homologação do declínio e designação de outro membro do Ministério Público Federal para prosseguir na persecução penal.

Trata-se de peça de informação instaurada a partir de notícia encaminhada pelo Comitê em Defesa da Saúde Pública, representado pelo Sindicato dos Médicos do Estado de Mato Grosso (SINDIMED-MT) e pelo Sindicato dos Servidores Públicos da Saúde e do Meio Ambiente (SISMA), requerendo a abertura de Inquérito Policial para apurar possíveis desvios na aplicação de recursos federais e estaduais destinados à saúde (fls. 08/15).

O procurador da República oficiante promoveu o declínio de atribuição ao Ministério Público Estadual, por entender que os recursos financeiros repassados através de

transferência “fundo a fundo” integram o patrimônio municipal e se sujeitam a prestação de contas no Tribunal de Contas do Estado, não havendo, portanto, lesão a bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas, *in verbis*:

Em síntese, a *notitia criminis* relata que, após a aprovação da Lei Complementar estadual n. 417/2011, que instituiu o programa de gestão de saúde pública de Mato Grosso por meio de Organizações Sociais de Saúde (OSSs), haveria manifesta desproporção entre o valor da produção de procedimentos clínicos e cirúrgicos e o repasse de recursos indica manifesta desproporção.

As OSSs passaram a gerir os hospitais estaduais no ano de 2012, quando a Secretaria de Saúde do Estado de Mato Grosso com elas firmou contratos (a exemplo do que está juntado às fls. 91-110) para estabelecer “gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde”.

Segundo os dados colacionados à representação, os índices de produção/repasso indicam aparentemente que a eficiência na aplicação das verbas, de fato, caiu: no biênio 2010/2011, quando a gestão era pública, o valor dos repasses era menor do que o valor da produção; no ano de 2012, quando a gestão passou a ser privada, o valor dos repasses chegou a ser 8 vezes maior do que o valor da produção, como é o caso do Hospital Regional de Cáceres (fl. 10).

Conforme os signatários, a competência da Justiça Federal para apurar possíveis irregularidades residiria no fato de que parte da dotação orçamentária destinada à saúde teria origem na “fonte 112”, que faz referência às transferências fundo a fundo, entre União e Estado.

Pois bem.

Em que pese parte dos recursos terem origem federal, não existe prejuízo a bens, serviços ou interesses da União na forma do art. 109, inciso IV da Constituição Federal a justificara competência deste *parquet* federal e do juízo perante o qual oficia para processar e julgar o feito.

Isso porque os recursos transferidos fundo a fundo incorporam-se do patrimônio do ente transferente ao patrimônio do ente receptor, cabendo, neste caso, portanto, ao estado de Mato Grosso gerir, aplicar e fiscalizar a prestação de serviços que por ele foi contratada.

Nesse sentido, é o que leciona Eugênio Pacelli, segundo o qual “quando se tratar de recursos (do SUS) transferidos Fundo a Fundo, isto é, de transferência regular e automática, diretamente do Fundo Nacional de Saúde para os Estados, Municípios e Distrito Federal, independentemente de convênio, referidas verbas se incorporarão ao patrimônio dos respectivos entes federativos, não havendo se falar em competência da Justiça Federal.”

Dessa forma, a competência só será federal quando “o repasse do FNS for vinculado a determinada finalidade, e submetido ao controle e fiscalização, quase sempre por meio de convênio e/ou instrumentos assemelhados”¹, o que não é o caso dos fatos em tela.

Autos remetidos à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, para fins revisionais, nos termos do Enunciado nº 32.

É o relatório.

¹PACELLI, Eugenio. Curso de Processo Penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 244-245.

Adoto, como razões de decidir, os fundamentos expostos pela Ilustre Relatora, Raquel Elias Ferreira Dodge, nos termos que se seguem:

A possível malversação de recursos oriundos do SUS atinge diretamente interesse federal, na medida em que as verbas em questão são repassadas aos entes municipais pelo Governo Federal.

O Fundo Nacional de Saúde (FNS) é o gestor financeiro, na esfera federal, dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS). Tem como missão "contribuir para o fortalecimento da cidadania, mediante a melhoria contínua do financiamento das ações de saúde".

Os recursos destinam-se a prover, nos termos do artigo 2º da Lei 8.142/90, as despesas do Ministério da Saúde, de seus órgãos e entidades da administração indireta, bem como as despesas de transferência para a cobertura de ações e serviços de saúde a serem executados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

A transferência “fundo a fundo” consiste no repasse de valores, regular e automático, diretamente do FNS para os Estados e Municípios, independentemente de convênio ou instrumento similar, de acordo com as condições de gestão do beneficiário, estabelecidas na NOB 01/96 e NOAS 1/2001. Destina-se ao financiamento dos programas do SUS e abrange recursos para a Atenção Básica (PAB fixo e PAB variável) e para os procedimentos de Média e Alta Complexidade.

O argumento de que a competência da Justiça Federal restaria afastada pelo fato de o gerenciamento e a aplicação dos recursos do SUS serem de responsabilidade do Município, e que a prestação de contas respectiva deve ser feita perante o Conselho Municipal de Saúde, não merece prosperar, uma vez que tais circunstâncias não excluem o poder-dever da União, através do Ministério da Saúde, de fiscalizar a destinação das verbas do Sistema Único de Saúde.

Com efeito, a Lei 8.080/90, em seu art. 33, §§ 1º e 2º, confere expressamente ao Ministério da Saúde o dever de acompanhar a aplicação dos recursos repassados, no âmbito do SUS, aos Estados e Municípios, *verbis*:

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.

§ 1º Na esfera federal, os recursos financeiros, originários do Orçamento da Seguridade Social, de outros Orçamentos da União, além de outras fontes, serão administrados pelo Ministério da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde.[...] *omissis*

§ 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.

Além do dispositivo legal supratranscrito, a própria portaria GM 648/2006 do Ministério da Saúde, que estabelece a atribuição do Conselho Municipal de Saúde para análise das contas dos Municípios relativas aos recursos do SUS, determina que a comprovação da aplicação dos referidos recursos deve ser apresentada também ao Ministério da Saúde². Tal disposição encontra nítida consonância com o §4º do art. 33 da Lei 8.080/90 retrotranscrito, na medida em que a obrigação dos municípios em apresentarem a comprovação da aplicação dos recursos do SUS ao Ministério da Saúde serve justamente para possibilitar, de forma efetiva, a fiscalização por parte da União acerca da regularidade do emprego das verbas repassadas aos entes municipais, dando concretude ao poder-dever fiscalizatório conferido ao Ministério da Saúde pela Lei 8.080/90.

Desse modo, não obstante reconhecer certa autonomia dos Municípios no gerenciamento e aplicação dos recursos a eles repassados através do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como ser de órgão municipal a atribuição para apreciar as contas relativas aos mencionados recursos, também é certo que o ordenamento jurídico confere ao Ministério da Saúde não só a possibilidade, mas o dever de fiscalizar a utilização das verbas repassadas aos demais entes federativos no âmbito do SUS, o que não chega a ser mais do que lógico, uma vez que o órgão federal que distribui os recursos deve deter também a prerrogativa de vigiar sua aplicação, de modo a verificar a regularidade na sua utilização e, em caso de constatação de impropriedades, adotar as providências necessárias para a correção dos desvios.

Portanto, considerando que os recursos do SUS são repassados aos Municípios pelo Governo Federal, através do Ministério da Saúde, a quem também compete acompanhar e fiscalizar a aplicação daquelas verbas, afigure-se cristalino que a malversação daqueles recursos atinge diretamente interesse federal, sendo de

² Capítulo III – Item 2 da Portaria GM 648/2006: De acordo com o artigo 6º, do Decreto nº 1.651/95, a comprovação da aplicação dos recursos transferidos do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, na forma do Decreto nº 1.232/94, que trata das transferências, fundo a fundo, deve ser apresentada ao Ministério da Saúde e ao Estado, por meio de relatório de gestão, aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde. Da mesma forma, a prestação de contas dos valores recebidos e aplicados no período deve ser aprovada no Conselho Municipal de Saúde e encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado ou Município e à Câmara Municipal.

competência da Justiça Federal conhecer e julgar eventual ação penal relativa a tais fatos, cuja promoção é, via de consequência, de atribuição do Ministério Público Federal.

Nesse sentido, as recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça:

PENAL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO PENAL. IRREGULARIDADES EM CONTRATO CELEBRADO POR ÓRGÃO ESTADUAL. RECURSOS PROVENIENTES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. TRANSFERÊNCIA AUTOMÁTICA OU "FUNDO A FUNDO". INCORPORAÇÃO DA VERBA AO PATRIMÔNIO ESTADUAL. IRRELEVÂNCIA. REPASSE SUJEITO AO CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. 1. 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 automática ou "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.

2. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo Federal da 5ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, o suscitante.

(CC 122.376/RJ, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 8.8.2012, DJe 22.8.2012)

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.

4. Não trazendo o agravante tese jurídica capaz de modificar o posicionamento anteriormente firmado, é de se manter a decisão agravada na íntegra, por seus próprios fundamentos.

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no CC 122.555/RJ Rel. Ministro OG FERNANDES, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14.8.2013)

Com essas considerações, voto com a Relatora no sentido da não homologação do declínio e pela designação de outro Membro do Ministério Público Federal para prosseguir na persecução penal.

Encaminhem-se os autos ao Procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso, para cumprimento, cientificando-se o Procurador da República oficiante, com as nossas homenagens.

Brasília-DF, 25 de novembro de 2013.

José Bonifácio Borges de Andrada
Subprocurador-Geral da República
Membro Titular – 2ª CCR

/DMG