



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Revisado
em 19/12/2022
E. Pinheiro

[Handwritten signature]
19/12/2022

PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO PROEJ nº 80.22.01.0027

OBJETO: CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÃO

SUSCITANTE: 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIAL DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO/SE (especializada na Curadoria do Patrimônio Público, Terceiro Setor, Previdência Pública e Defesa da Ordem Tributária)

SUSCITADO: 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DISTRITAL DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO/SE (especializada na defesa dos direitos à saúde)

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES INSTALADO ENTRE A 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIAL, COM ATUAÇÃO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, E A 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DISTRITAL, ESPECIALIZADA NA DEFESA DOS DIREITOS À SAÚDE, AMBAS DO MUNICÍPIO DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO - INCIDÊNCIA DA RESOLUÇÃO Nº 016/2014 DO CPJ - CRITÉRIO RESIDUAL - ATRIBUIÇÃO DA 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIAL DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO.

I - Procedimento instaurado para apurar supostas irregularidades referentes à ausência de repasse de verbas federais pela Secretaria de Saúde de Nossa Senhora do Socorro aos profissionais da saúde que laboram nas Unidades Básicas de Saúde.

II - Objeto procedimental que se insere no âmbito das atribuições da Promotoria atuante na proteção ao Patrimônio Público, pois, a despeito de se tratar de servidores da saúde, a finalidade principal do procedimento instaurado é investigar suposta irregularidade decorrente da falta de repasse de verbas federais destinadas ao



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Município de Nossa Senhora do Socorro para fins específicos do PROGRAMA PREVINE BRASIL, a acarretar possível ofensa ao patrimônio público, não havendo dados concretos que possam apontar para a falha na prestação do serviço de saúde na referida municipalidade.

III- Aplicação dos critérios da especialidade e residual, disciplinados nos artigos 6º e 15, ambos da Resolução nº 016/2014 -CPJ, que trata das atribuições extrajudiciais de algumas Promotorias do interior do Estado de Sergipe, dentre elas, as localizadas no município de Nossa Senhora do Socorro/SE.

IV - Pela atribuição órgão ministerial suscitante, qual seja, a 2ª Promotoria de Justiça Especial de Nossa Senhora do Socorro, especializada na defesa do patrimônio público.

Cuidam os presentes autos de um **Conflito Negativo de Atribuições** suscitado pela 2ª Promotoria de Justiça Especial de Nossa Senhora do Socorro¹ em face do declínio de atribuição realizado pela 1ª Promotoria de Justiça Distrital² daquela comarca, no bojo do Procedimento Preparatório PROEJ nº 80.22.01.0027.

Consta, em linhas gerais, que, em 13 de outubro de 2022, a 1ª Promotoria de Justiça Distrital de Nossa Senhora do Socorro, ora Suscitada, instaurou a Notícia de Fato originariamente registrada sob o nº 56.22.01.0054, a partir de uma reclamação formulada por servidores públicos da área de saúde daquela urbe,

¹ Dr. Julival Pires Rebouças Neto.

² Dra. Fabiana Carvalho Viana Franca.



ESTADO DE SERGIPE SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

inicialmente no âmbito do Ministério Público do Trabalho e, posteriormente, encaminhada a este órgão, via canal eletrônico da Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Sergipe, relatando, em suma, que:

[a] atenção básica tem direito a uma verba federal para ser repartida com as equipes como incentivo de desenvolver indicadores de saúde melhor chamada PREVINE. Essa verba não estava sendo repassada e nesse mês foi passada irregularmente. As verbas para insalubridade de 40% no período da pandemia não foram repassadas.

Ao argumento de que a questão diz respeito à suposta prática de ato que viola a probidade administrativa, logo, pertinente à Curadora específica da área, houve o **declínio de atribuição**, para a 2ª Promotoria de Justiça Especial de Nossa Senhora do Socorro, onde o feito foi cadastrado com o Proej nº 80.22.01.0027.

Ato contínuo, a 2ª Promotoria de Justiça Especial de Nossa Senhora do Socorro, em 27 de outubro de 2022, resolveu suscitar o conflito negativo fundamentado nos seguintes motivos:

O pagamento de gratificação financeira aos profissionais da Saúde, através do Programa PREVINE, obedece a parâmetros técnicos instituídos por normas específicas do Ministério da Saúde, conforme notícia veiculada no sítio oficial:

<https://www.conasems.org.br/ministerio-da-saude-divulganota-tecnica-sobre-indicadores-de-pagamento-por-desempenho-do-previne-brasil/>

Desta forma, a análise da possibilidade jurídica/fática do pagamento da gratificação aos profissionais da saúde de



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Nossa Senhora do Socorro é matéria que excede a atribuição da curadoria do Patrimônio Público, por envolver matéria claramente afeita à curadoria da Saúde.

Neste sentido, o pagamento a gratificação aos servidores dependeria da verificação de indicadores técnicos de desempenho dos profissionais de saúde. Esta verificação está diretamente ligada à atribuição da Promotoria da Saúde, qual seja, apurar eventual ausência ou deficiência na prestação da assistência à saúde.

Impende ilustrar que, a respeito do Programa PREVINE, no âmbito do Ministério Público de Sergipe, já houve manifestação do Centro de Apoio Operacional dos Direitos da Saúde, através do Expediente 20.27.0141.0000037/2022-28, inclusive com a expedição de Ofício Circular nº 10/2022/CAOPSaúde.

Neste expediente, restou informado que houve uma mudança no custeio da atenção primária à Saúde, decorrente justamente da implantação do Programa PREVINE, que prevê o pagamento da gratificação pretendida pelos servidores. Contudo, a análise da viabilidade da gratificação depende, a priori, do cumprimento de parâmetros técnicos instituídos por normas legais do Ministério da Saúde.

Desta forma, como é necessário aferir a regularidade da estruturação do Sistema de Atenção Básica à Saúde e dos serviços prestados, exsurge a atribuição da Curadoria da Saúde para atuar.

É o breve relatório.



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Pois bem.

Por conflito de atribuição, deve-se entender a divergência, estabelecida entre membros do Ministério Público, acerca da responsabilidade para impulsionar determinada lide ou procedimento, em razão da matéria ou das regras processuais que definem a distribuição de atribuições.

Como explica **Hugo Nigro Mazzilli**:

Caracteriza-se o conflito de atribuições entre membros do Ministério Público quando, no tocante a uma atuação a cargo da instituição: a) dois ou mais deles manifestam simultaneamente atos que importem a afirmação das próprias atribuições, com exclusão às de outro membro (conflito positivo); b) ao menos um membro negue a própria atribuição e a confira a outro membro, que já a tenha recusado (conflito negativo). (Regime Jurídico do Ministério Público, 7 ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 549).

Inicialmente, cabe esclarecer que a atribuição para dirimir tais conflitos entre Membros do Ministério Público é do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Sergipe, conforme Lei Complementar nº 02/90, que versa sobre a organização e atribuições do Ministério Público do Estado de Sergipe:

Art. 35. São atribuições do Procurador-Geral de Justiça:

I - Administrativas:

(...)

14. Resolver os conflitos de atribuições entre os órgãos do Ministério Público;

Por outro lado, o artigo 8º, § 15, inciso II, da mesma lei, dispõe que:



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

§ 15. O Procurador-Geral de Justiça poderá delegar ao **Subprocurador-Geral de Justiça**, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

II - dirimir conflitos de atribuição entre integrantes do Ministério Público.

Desse modo, esta Subprocuradoria-Geral de Justiça atua neste caso concreto por delegação do Chefe do MP, respaldada, ainda, no disposto no artigo 1º, inciso III, da Portaria nº 1797/2020.

Ultrapassadas tais considerações, no conflito *sub examine* o elemento central da questão reside na análise das atribuições das Promotorias de Justiça envolvidas, para identificar se o procedimento em testilha atrairia a atuação da **Curadoria de defesa do patrimônio público** ou da **Curadoria de defesa dos direitos à saúde**.

Impende transcrevermos o que dispõe a **Resolução nº 016/2014-CPJ**, que modifica, altera e consolida as atribuições das Promotorias de Justiça de Barra dos Coqueiros, Estância, Itabaiana, Itaporanga d'Ajuda, Lagarto, Laranjeiras, Nossa Senhora da Glória, **Nossa Senhora do Socorro**, Propriá, São Cristóvão, Simão Dias e Tobias Barreto, relativamente à Defesa dos Direitos do Cidadão e uniformiza as atribuições do Ministério Público, necessária ao deslinde do presente caso:

Art. 9º. As atribuições das **Promotorias de Justiça de Nossa Senhora do Socorro** serão assim distribuídas:

(...)

V - A **1ª Promotoria de Justiça Distrital de Nossa Senhora do Socorro** terá atribuições para atuar na área relativa aos Direitos à Saúde;



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

(...)

VIII - A 2ª Promotoria de Justiça Especial de Nossa Senhora do Socorro terá atribuições para atuar nas áreas relativas ao Patrimônio Público e à Previdência Pública; à Defesa da Ordem Tributária, e ao Controle e Fiscalização do Terceiro Setor.

Pois bem.

Consoante se vê da Notícia de Fato 000822.2022.20.000/0 (vide pp. 19/25 dos autos materializados do PROEJ nº 56.22.01.0054), formulada, inicialmente, perante o Ministério Público do Trabalho e, posteriormente, encaminhada a este órgão, o objeto da presente reclamação versa sobre supostas irregularidades praticadas pela Secretaria de Saúde de Nossa Senhora do Socorro no tocante à ausência de repasse da verba federal destinada ao município, decorrente do programa PREVINE BRASIL, que, por sua vez, detém valores específicos para pagamentos de gratificação aos profissionais de saúde que laboram nas Unidades Básicas de Saúde daquela urbe.

Para melhor elucidar a questão, teceremos algumas considerações a respeito do Programa Previne Brasil, instituído pela Portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019, alterado pela Portaria 2.254 de 3 de setembro de 2021.

O artigo 2º da Portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019 estatui, *in verbis*:

Art. 2º O Título II da Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, "Do Custeio da Atenção Básica", passa a vigorar com as seguintes alterações:

"TÍTULO II DO CUSTEIO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE"



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Seção I

Do Custeio da Atenção Primária à Saúde,

Art. 9º O financiamento federal de custeio da Atenção Primária à Saúde (APS) será constituído por:

- I - capitação ponderada;
- II, - pagamento por desempenho; e
- III - incentivo para ações estratégicas.

Parágrafo único. Os recursos de que trata o caput serão transferidos na modalidade fundo a fundo, de forma regular e automática, aos Municípios, ao Distrito Federal e aos Estados e repassados pelo Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde. (grifos nossos)

E continuam os **artigos 12-N e 12-N** ao estabelecerem as seguintes disposições:

Art. 12-M. O Ministério da Saúde dará ampla divulgação dos valores dos incentivos transferidos aos municípios ou Distrito Federal.

Art. 12-N. A aplicação dos incentivos de custeio federal referente ao financiamento de que tratam os art. 9º ao art. 12-L do Título II desta Portaria **devem ser destinados, de forma autônoma, a ações e serviços da APS**, de acordo com o disposto na Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e na Lei Orgânica da Saúde.



ESTADO DE SERGIPE SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Parágrafo único. A prestação de contas sobre a aplicação dos recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios referente as ações e serviços públicos de saúde da APS **deverá ser realizada por meio do Relatório de Gestão da respectiva unidade da federação**, conforme disposto na Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 e as demais normas aplicáveis.

Vê-se, portanto, que o Programa Previne Brasil é o modelo de financiamento da Atenção Primária à Saúde (APS).

O Previne considera quatro componentes para fazer a **transferência financeira federal a municípios e ao Distrito Federal**: incentivo com base em critério populacional (**inciso IV do artigo 9º acrescentado pela Portaria 2.254 de 3 de setembro de 2021**); capitação ponderada (cadastro de pessoas); pagamento por desempenho (indicadores de saúde) e incentivo para ações estratégicas.

Ou seja, os valores são repassados, pela União, aos Municípios, estando, entre eles, o Município de Nossa Senhora do Socorro.

A proposta tem como princípio aumentar o acesso das pessoas aos serviços da APS e o fortalecimento de vínculos entre população e equipe, com base em mecanismos que induzem à responsabilização dos gestores e dos profissionais pelas pessoas atendidas e acompanhadas nos serviços da APS.

Terão direito ao benefício os enfermeiros, odontólogos, auxiliares ou técnicos de enfermagem, auxiliares ou técnicos de saúde bucal, coordenador da Atenção Básica e coordenador de Saúde Bucal, agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias.



ESTADO DE SERGIPE SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

A controvérsia, por conseguinte, gira em torno da suposta falta de repasses oriundos do referido programa, hipótese em que, verificada a sua veracidade, poderá caracterizar a prática de ato de improbidade administrativa pelo gestor municipal.

Não há, pelo menos neste momento, indícios de desassistência dos serviços de saúde prestados diretamente à população pelo Município de Nossa Senhora do Socorro, razão pela qual, no sentir desta Subprocuradoria, não há que se falar em atribuição da Curadoria de defesa dos direitos à saúde.

Realce-se, mais uma vez, que o presente procedimento não tem por objeto direto questão atinente à proteção à saúde, mas pedido de apuração de hipotética prática de ato de improbidade administrativa.

Portanto, pelo que se depreende da Notícia do Fato em destaque, o **cerne da questão** consiste em averiguar o **porquê da ausência de transferência dos valores federais repassados ao Município de Nossa Senhora do Socorro para fins de melhoria dos serviços prestados pelas Unidades Básicas de Saúde**, consoante finalidade do Programa Previne Brasil, implantado desde o ano de 2020.

Deste modo, impende anotar, '*prima facie*', que os fatos a serem apurados não têm por objeto questão atinente à suposta (des)funcionalidade na prestação de serviço público de saúde na referida **municipalidade** mas, sim, o indicativo de apuração de eventuais irregularidades relacionadas à suposta falta de probidade administrativa, aspecto contextualizado com a área do patrimônio público.

Destaque-se, por oportuno, que no presente caso, **eventual questão futura atinente ao déficit da prestação do serviço de saúde na multicitada municipalidade, apresentaria natureza reflexa ou derivada, que não constitui objeto da investigação**



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Pode-se, deste modo, afirmar que a definição do Membro do *Parquet* a quem incumbe a atribuição para conduzir determinada investigação na esfera cível, que poderá, ulteriormente, culminar com a propositura de ação civil pública, **deve levar em consideração os dados do caso concreto investigado.**

Com isso, pela sistemática concernente à distribuição de atribuições, a matéria atinente à **investigação da existência de atos de improbidade**, que afetam a moralidade administrativa e demais vetores axiológicos que informam a atuação da Administração Pública, *ao invés do exame do correspondente serviço público propriamente dito*, está inserida na área da defesa do **patrimônio público** e, portanto, dentre as atribuições da **2ª Promotoria de Justiça Especial de Nossa Senhora do Socorro**, razão pela qual possui a legitimação para promover os atos ministeriais necessários ao impulsionamento do feito.

É de se concluir, portanto, que a atribuição da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, para atuar no feito, está expressamente prevista no referido dispositivo normativo, porquanto os fatos noticiados, que serviram de fundamento para a instauração do procedimento preparatório, não dizem respeito a questão ou matéria de saúde propriamente dita, ou, por outras palavras, não apresentam nenhum reflexo na atividade-fim da unidade administrativa, pertinente aos serviços na área de saúde.

O caso deste conflito insere-se justamente no **critério residual**, conforme previsto na Resolução nº 016/2014 do Colégio de Procuradores de Justiça:

Art. 15. A Promotoria de Justiça especializada na defesa do Patrimônio Público e a Promotoria de Justiça Especializada na Fiscalização dos Serviços de Relevância Pública exercerão as suas



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

atribuições sempre em caráter residual, em relação às demais Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos do Cidadão Especializadas.

Solução semelhante é dada pelo ordenamento institucional, ao regulamentar as atribuições, a estrutura e o âmbito de atuação das Promotorias de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju, que previu norma específica para solucionar eventuais conflitos entre as Promotorias especializadas na Defesa do Patrimônio Público (1ª e 7ª Promotorias de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju) e as demais Promotorias de Justiça Especializadas, conforme se infere da leitura do **art. 20, parágrafo único, da Resolução nº 007/2011 - CPJ, de 21 de julho de 2011, in verbis:**

Art. 20. As 1ª e 7ª Promotorias de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju, especializadas na defesa do Patrimônio Público, da previdência pública e da ordem tributária e no controle e fiscalização do Terceiro Setor, têm atribuição para a apuração e processamento de improbidade administrativa, quando o suposto ato ímprobo for decorrente de lesão ao patrimônio público em geral, à previdência pública e à ordem tributária ou, ainda, quando envolver entidades do Terceiro Setor. (NR) (Redação dada pela Resolução nº 017 /2022 - CPJ)

Parágrafo único. Inclui-se na atribuição das Promotorias de Justiça dos Direitos do Cidadão, especializadas na defesa do Patrimônio Público, da previdência pública e da ordem tributária e no controle e fiscalização do Terceiro Setor, a apuração e processamento de improbidade administrativa nos casos de notícias de irregularidades em processos licitatórios.



ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

contratações em geral ou em concursos públicos, independentemente de o ato lesivo estar relacionado aos direitos e interesses tutelados pelas demais Promotorias de Justiça especializadas. (Redação dada pela Resolução nº 017 /2022 - CPJ)

O art. 21, da mesma Resolução, específico para a questão da saúde, corrobora o raciocínio até então desenvolvido:

Art. 21. As 2ª e 9ª Promotorias de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju, especializadas no Direito à Saúde Pública, têm atribuição para a apuração e processamento de improbidade administrativa, quando o suposto ato **improbo for diretamente lesivo ao direito fundamental à saúde.**

(Acrescentado pela Resolução nº 019/2020 - CPJ)

Registre-se que estas regras aplicam-se às Promotorias extrajudiciais do interior por força do art. 31 da mesma resolução:

Art. 31. As regras de distribuição de atribuições definidas nesta Resolução se aplicam, no que couber, a **todas as Promotorias de Justiça com atribuições extrajudiciais.** (Acrescentado pela Resolução nº 019/2020 - CPJ)

Assim, forte em tais argumentos, esta Subprocuradoria-Geral de Justiça soluciona o presente conflito, estabelecendo que a atribuição para atuar nos autos em epígrafe é da 2ª Promotoria de Justiça Especial de Nossa Senhora do Socorro, ora suscitante, especializada na defesa do patrimônio público, a quem

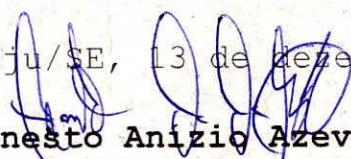


ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

determina a remessa dos autos para a adoção das providências que o caso requer.

Notifique-se os(as) Oficiantes nas Unidades Ministeriais interessadas.

Aracaju/SE, 13 de dezembro de 2022.


Ernesto Anízio Azevedo Melo
Subprocurador-Geral de Justiça