Revisado em 03/02/2023

ESTADO DE SERGIPE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

NOTÍCIA DE FATO
PROEJ nº 85.22.01.0051
OBJETO: **CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÃO**
SUSCITANTE: **2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TOBIAS BARRETO** *(especializada na defesa dos direitos à educação)*
SUSCITADO: **1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TOBIAS BARRETO** *(especializada na proteção do patrimônio público)*

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES INSTALADO ENTRE A 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA, *COM ATUAÇÃO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO*, E A 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA, *ESPECIALIZADA NA DEFESA DOS DIREITOS À EDUCAÇÃO*, AMBAS DO MUNICÍPIO DE TOBIAS BARRETO – INCIDÊNCIA DA RESOLUÇÃO Nº 016/2014 do CPJ – CRITÉRIO RESIDUAL – ATRIBUIÇÃO DA 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE LAGARTO.

I – Procedimento instaurado para apurar supostas irregularidades no tocante à abertura de créditos suplementares excessivos, por parte do ex-prefeito de Tobias Barreto, bem como desídia na fiscalização dos gastos vinculados do FUNDEB, por parte do Presidente do Conselho Municipal do FUNDEB;

II – Objeto procedimental que se insere no âmbito das atribuições da Promotoria atuante na proteção ao Patrimônio Público, pois a finalidade principal do procedimento é investigar suposta malversação de recursos públicos, não envolvendo, assim, questão relativa ao direito à educação de forma direta;

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 Tobias Barreto;

IV – Pela atribuição do órgão ministerial suscitado, qual seja, a 1ª Promotoria de Justiça de Tobias

Barreto, *especializada na defesa do patrimônio público.*

Cuidam os presentes autos de um Conflito Negativo de Atribuições suscitado pela **2ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto**[1] em face do declínio de atribuição realizado pela **1º Promotoria de Justiça de Tobias Barreto**[2], no bojo da Notícia de Fato PROEJ nº 31.22.01.0084.

Consta, em linhas gerais, que, por meio do Ofício nº PRM-LGTSE-00001184/2022, o **Ministério Público Federal em Sergipe** encaminhou ao *Parquet* estadual procedimento fruto do Inquérito Civil nº 1.35.004.000010/2020-96, com a seguinte temática: "apurar supostas irregularidades consistentes na abertura de créditos suplementares excessivos, extrapolando os limites da lei orçamentária anual - LOA, por parte do Prefeito de Tobias Barreto/SE, Diógenes José de Oliveira Almeida, bem como por desídia na fiscalização dos gastos vinculados ao FUNDEB 2019, por parte do Presidente do Conselho Municipal do FUNDEB, Odilon Alves de Oliveira Neto".

O Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça, em despacho administrativo (**pp. 12-13** do PROEJ nº 31.22.01.0084), "considerando que o substrato fático narrado concorre, em tese, para eventual lesão de direitos relacionados ao patrimônio público, inserindo-se, 'prima facie', dentre as atribuições da 1ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto, segundo previsto no artigo

1Dr. Antonio Carlos Nascimento Santos.
2Dra. Luciana Duarte Sobral.

13º, inciso I, da Resolução nº 016/2014-CPJ", determinou o encaminhamento do procedimento à 1ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto, para conhecimento e averiguação das providências cabíveis ao caso.

Recebidos os autos, a **1ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto**, em **23 de novembro de 2022**, declinou da atribuição para atuar no feito em epígrafe à **2ª Promotoria de Justiça** do mesmo Município (**p. 19** do PROEJ nº 31.22.01.0084), nos seguintes termos:

> (...) Trata-se de documentação robusta enviada pelo MPF, dando conta da abertura de créditos suplementares excessivos e da deficiência na fiscalização de verbas públicas do FUNDEB no ano de 2019.
>
> Analisando a documentação encaminhada, percebe-se que a criação dos créditos suplementares e a falta de fiscalização da aplicação de recursos públicos imputadas ao ex-Prefeito Diógenes José de Oliveira Almeida dizem respeito diretamente ao FUNDEB e envolvem recursos específicos na área da Educação.
>
> Diante desse contexto, determino o encaminhamento dos autos à 2ª Promotoria de Justiça Cível e Criminal, responsável pela Curadoria dos Direitos da Educação no Município de Tobias Barreto.

A **2ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto**, por sua vez, **em 20 de janeiro de 2023**, resolveu suscitar o presente **Conflito Negativo de Atribuições**, por entender que, *in casu*, "não se trata de lesão à direito difuso ou individual indisponível relativo à

educação e inexistem elementos indicativos de deficiência ou omissão na prestação do serviço de educação, posto que o objeto do referido procedimento cinge-se à apuração de suposta improbidade na gerência e fiscalização de recursos públicos, que por sua vez é matéria atribuída à Curadoria do Patrimônio Público" (**p. 5**), sendo, por conseguinte, atribuição da 1ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto.

É o breve relatório.

Com efeito, 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:

> *§ 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.*

Assim, esta Subprocuradoria atua neste caso concreto por delegação do Chefe do MP.

Dito isso, a matéria versada aqui não é estranha a esta Subprocuradoria-Geral de Justiça.

Impende transcrever o que dispõe a **Resolução nº 016/2014**, 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. 13. As atribuições das Promotorias de Justiça de ***Tobias Barreto*** *serão assim distribuídas:*

I – ***A 1ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto terá atribuições para atuar nas áreas relativas ao Controle e Fiscalização do Terceiro Setor; ao Patrimônio Público e à Previdência Pública;*** *à Defesa da Ordem Tributária; ao Meio Ambiente Natural, Artificial e Cultural; aos Direitos do Consumidor e Fiscalização dos Serviços de Relevância Pública; aos Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência; à Proteção aos Direitos da Mulher e ao Controle Externo da Atividade Policial;*

II – A 2ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto terá atribuições para atuar nas áreas relativas aos Direitos da Criança e do Adolescente; aos Adolescentes em Conflito com a Lei – Ato Infracional; aos Direitos à Educação; aos Direitos à Saúde; às Questões Agrárias; aos Direitos Humanos em Geral e à Assistência Social; ao Apoio às Vítimas de Crimes; ao Combate à Discriminação Racial e ao Sistema Prisional.

Parágrafo único. A atuação da 2ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto, na fiscalização do sistema prisional, ficará restrita à realização de visitas mensais ao estabelecimento prisional existente no Município, emitindo-se o correspondente relatório, que será encaminhado à 1ª Promotoria de Justiça das Execuções Criminais de Aracaju, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 1º da Resolução 007/2011 – CPJ.

(Grifo do MP).

Nesse diapasão, pela sistemática concernente à distribuição de atribuições, entendo que a matéria objeto deste procedimental encontra-se inserida na área do patrimônio público e, portanto, faz parte das atribuições da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, razão pela qual, ao nosso sentir, a atribuição é afeta à Promotoria Suscitada – **1ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto**.

Realce-se que o presente procedimento não tem por objeto direto questão atinente à proteção à educação, mas sim pedido de apuração de **hipotética prática de ato de improbidade administrativa**, decorrente de supostas deficiências e irregularidades na gestão e fiscalização de **recursos públicos** oriundos do FUNDEB, por parte do ex-Prefeito de Tobias Barreto e do Presidente do Conselho Municipal do FUNDEB.

Dentro desse contexto, os elementos de informação que aparelham o procedimento em exame **não indicam, como decorrência das supostas irregularidades e omissões cometidas pelos agentes públicos citados, desdobramentos sobre o serviço público da educação ofertado pelo ente federativo**.

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 educação na referida municipalidade**, mas sim o indicativo de apuração de eventuais irregularidades relacionadas à gestão e fiscalização de recursos públicos relativos ao FUNDEB, aspecto contextualizado com a área do patrimônio público.

Nesse diapasão, o fato de os recursos públicos em questão serem de origem do FUNDEB (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*) **não concorre, por si só, para a atribuição da 2ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto (com atribuição na defesa dos direitos à educação), vez que a lesão direta, após a devida apuração, se efetivamente ocorreu, foi ao patrimônio público.**

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

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 ou ação de improbidade administrativa) **deve levar em consideração os dados do caso concreto investigado** e, conforme acima acentuado, o cerne da nota do fato em estudo consiste em averiguar supostas irregularidades na gerência de recursos públicos por parte dos agentes supracitados, aferindo-se, assim, a eventual **prática de ato de improbidade administrativa**.

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 **1ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto**, 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 extrajudicial, não dizem respeito a questão ou matéria da educação propriamente dita, ou, por outras palavras, não apresentam nenhum reflexo na atividade-fim da unidade administrativa, pertinente aos serviços na área da educação.

Assim sendo, não vislumbra esta Instância Superior, especificamente neste procedimental, questões predominantemente afetas à educação, senão exclusiva imputação concernente à suposta **malversação de recursos públicos** mediante possíveis irregularidades realizadas pelo ex-Prefeito de Tobias Barreto e pelo Presidente do Conselho Municipal do FUNDEB, matéria que diz respeito às atribuições da Promotoria de Justiça especializada na defesa do Patrimônio Público.

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 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, 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)*[3]

Logo, cotejando-se o Ordenamento Institucional, depreende-se que a *voluntas legis* trilha por um único e inafastável caminho, qual seja, independentemente de o ato lesivo estar relacionado aos direitos e interesses tutelados pelas demais Promotorias de Justiça especializadas, *ex vi* saúde, educação, meio ambiente etc., **sendo a matéria em apuração relacionada a <u>procedimentos licitatórios, contratações em geral</u>, ou a concursos públicos que envolvam a <u>averiguação de lesão ao patrimônio público em geral</u>, a atribuição para a apuração de <u>ato de improbidade administrativa</u> corresponderá sempre à Promotoria de Justiça com autoridade no patrimônio público.**

Ademais, reitera-se que o conflito de atribuições deve ser solucionado com base nos dados constantes nos autos e que **não há elementos concretos indicativos de deficiência ou omissão na prestação do serviço de educação**, razão pela qual se conclui pela ausência de atribuições da 2ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto para oficiar no procedimento.

3 Na essência, a Resolução 017/2022 não alterou a regra estabelecida anteriormente pela Resolução nº 019/2020. Houve apenas a inclusão da referência ao "controle e fiscalização do Terceiro Setor", pois a Resolução 017/2022 alterou as atribuições da 1ª e 7ª Promotorias de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju que passaram também a ser especializadas no controle e fiscalização do Terceiro Setor.

Nesse diapasão, confira-se, a título de reforço argumentativo, os precedentes contidos nos Procedimentos Administrativos registrados sob os nºs 42.22.01.0054 e 42.20.01.0141, que tratam de casos semelhantes ao presente e cuja solução deu-se nos mesmos termos aqui delineados. *In litteris*:

> *CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES INSTALADO ENTRE A 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA, COM ATUAÇÃO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, E A PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIAL CÍVEL E CRIMINAL, ESPECIALIZADA NA DEFESA DOS DIREITOS À EDUCAÇÃO, AMBAS DO MUNICÍPIO DE LAGARTO – INCIDÊNCIA DA RESOLUÇÃO Nº 016/2014 do CPJ – CRITÉRIO RESIDUAL – ATRIBUIÇÃO DA 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE LAGARTO.*
>
> ***I – Procedimento instaurado para apurar supostas irregularidades no tocante à administração dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE por parte da Assessora Financeira e Coordenadora do Município de Lagarto/SE;***
>
> ***II – Objeto procedimental que se insere no âmbito das atribuições da Promotoria atuante na proteção ao Patrimônio Público pois a finalidade principal do procedimento é investigar suposta malversação de recursos públicos, não envolvendo, assim, questão relativa a direito à educação de forma direta;***
>
> *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 Lagarto/SE;*
>
> *IV – Pela atribuição do órgão ministerial suscitado, qual seja, a 1ª Promotoria de Justiça de Lagarto, especializada na defesa do patrimônio público.*
>
> *(**PROEJ 42.22.01.0054**, decisão proferida pelo **Subprocurador-Geral de Justiça**, em **20 de julho de 2022**).*

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES INSTALADO ENTRE A 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA, COM ATUAÇÃO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, E A PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIAL CÍVEL E CRIMINAL, ESPECIALIZADA NA DEFESA DOS DIREITOS À SAÚDE, AMBAS DO MUNICÍPIO DE LAGARTO – INCIDÊNCIA DA RESOLUÇÃO Nº 016/2014 do CPJ – CRITÉRIO RESIDUAL – ATRIBUIÇÃO DA 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE LAGARTO.

I – Procedimento instaurado para apurar suposta irregularidade em pregão no âmbito da Secretaria de Saúde do Município de Lagarto.

II – Objeto procedimental que se insere no âmbito das atribuições da Promotoria atuante na proteção ao Patrimônio Público, pois, a despeito de a verba utilizada pelo pregão ter como origem o Fundo Municipal de Saúde de Lagarto, a finalidade principal do procedimento instaurado é investigar suposta irregularidade no trâmite licitatório, a acarretar possível ofensa ao patrimônio público, não havendo dados concretos que possam apontar para a falha na prestação do serviço de saúde.

III– Aplicação dos critérios da especialidade e residual, disciplinados nos artigos 4º 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 Lagarto/SE.

IV – Pela atribuição órgão ministerial suscitado, qual seja, a 1ª Promotoria de Justiça de Lagarto, especializada na defesa do patrimônio público.

*(**PROEJ 42.20.01.0141**, decisão proferida pelo **Subprocurador-Geral de Justiça**, em **7 de março de 2022**).*

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 1ª Promotoria de Justiça de Tobias Barreto, ora suscitada, especializada na defesa do patrimônio público, a quem determina a remessa dos autos para a adoção das providências que o caso requer.

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

Aracaju, 31 de janeiro de 2023.

Ernesto Anízio Azevedo Melo
Subprocurador-Geral de Justiça