

Proej n° 17.23.01.0064 (SIGILOSO)

OBJETO: CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES

SUSCITANTE:

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO CIDADÃO (especializada na defesa do patrimônio público)

SUSCITADA:

2° PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE NEÓPOLIS - DISTRITO DE JAPOATÃ

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES EXTRAJUDICIAIS INSTALADO ENTRE A 1ª PROMOTORIA DE JUSTICA DOS DIREITOS DO CIDADÃO, ESPECIALIZADA NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E A 2º PROMOTORIA DE JUSTICA DE NEÓPOLIS -DISTRITO DE JAPOATÃ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPÉTÊNCIA. LOCAL DO DANO. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. ATRIBUIÇÃO DA PROMOTORIA SUSCITADA. I- Procedimento originariamente instaurado com a finalidade de apurar supostas irregularidades no pagamento de diárias pela Câmara Municipal de Japoatã, em virtude da realização do XXXVIII Congresso Regional de . Aperfeiçoamento Legislativo e Executivo pela Empresa TLE - Treinamentos no Poder Legislativo e Executivo LTDA; II - Com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/21, na Lei nº 8.429/92, passou a existir expressa



previsão legal acerca da competência para processamento da ação de improbidade: o foro dolocal onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada (art. 17; § 4-A da LIA);

III - Além disso, a ação da Lei nº 8.429/92 se destina a impor sanções de caráter pessoal ao(s) agente(s) que incorrem em ato de improbidade, não se aplicando mais a tal ação o regramento das ações civis de proteção de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (art. 17-D da LIA);

IV - Definida a competência com base no foro do local do dano, e vislumbrando-se que os danos, bem como os agentes envolvidos, podem ser plenamente individualizados no âmbito de cada ente municipal (não se tratando de um ato centralizado que se espraia por todo o estado), não há que se falar em atribuição da 'Promotoria da capital para apurar todas as investigações;

V - Conflito conhecido e dirimido, pela atribuição da 2º Promotoria de Justiça de Neópolis - Distrito de - Japoatã (suscitada), para oficiar no presente feito.

Cuidam os presentes autos de um Conflito Negativo de Atribuições registrado sob o nº 17.23.01.0064, suscitado pela 1ª Promotoria de



Justiça dos Direitos do Cidadão¹, especializada na defesa do patrimônio público, em face do declínio de atribuições realizado pela 2ª Promotoria de Justiça de Neópolis².

Consta, Consta em linhas gerais que, em 10 de junho de 2021, foi instaurada a Notícia de Fato nº 106.21.01.0030 perante a 2ª Promotoria de Justiça de Neópolis, ora suscitada, que se originou de denúncia anônima realizada perante a Quvidoria do Ministério Público de Sergipe (p. 05 do PROEJ nº 106.21.01.0030), relatando que "a câmara de Japoata precisa de uma intervenção urgente! Só no Mês de Abril foram mais de 25 mil empenhado para produtos de serviços gerais", apesar da câmara municipal não se encontrar em sessão.

Afirma o denunciante também que, no mês de fevereiro daquele ano, houve gasto com diárias em viagens, conforme dados apresentados no próprio sítio eletrônico da Prefeitura do Município de Japoatã/SE.

Após realizadas diversas diligências, a Notícia de Fato foi convertida em Inquérito Civil, através da Portaria nº 15/2021, expedida em 22 de novembro de 2021 (pp. 218/220).

Feitas novas diligências, através do Ofício nº nº 267/2022 MP/SE-2PJN de 21 de junho de 2022, foram solicitadas informações ao Grupo de

1 Dr. Jarbas Adelino Santos Júnior

2 Dr. Laelson Alcântara de Pontes Filho



Atuação Especial de Repressão ao Crime - GAECO - sobre a empresa "Treinamentos no Poder Legislativo e Executivo LTDA" (p. 299 do PROEJ nº 106.21.01.0030).

Também foram oficiados o Procurador-Geral de Justica e o Tribunal de Contas de Sergipe, através dos Oficios de nº 478/2022 e nº 479/2022, expedidos em 6 de outubro de 2022 (pp. 324/332).

Às pp. 377/403 foi acostado o Relatório de Análise Inicial nº 004/2023 elaborado pelo GAECO, em 16 de fevereiro de 2023.

Através do despacho de 22 de março de 2023, foi decretado sigilo do Proej n° 106.21.01.0030 (p. 410).

Ato contínuo, o Promotor de Justica titular da 2ª Promotoria de Justica de Neópolis, em decisão datada de 12 de junho de 2023 (pp. 414/429 do PROEJ nº 106.21.01.0030), declinou da atribuição para uma das Curadorias do Patrimônio Público de Aracaju, em virtude da extensão regional do dano investigado, conforme fundamentação a seguir reproduzida, in verbis:

[...] A primeira é a de que, apesar de não ter locálizado eventos organizados pela TLE anteriores ao "1° Congresso Regional de Agentes Públicos", foi possível constatar que a sociedade empresária TLE - Treinamentos no Poder Legislativo e Executivo LTDA fora constituída em 28



de janeiro de 2021, ou seja, 29 (vinte e nove) dias antes da realização do evento.

A segunda informação é que no endereço sede da TLE, qual seja, rua Deosane Vieira de Freitas, n. 3610, sala 01, Grageru, Aracaju/SE - mesmo endereço do ICAP e do IDAP -, constam outros 16 (dezesseis) estabelecimentos comerciais.

Neste toar, como a TLE possui sede em Aracaju e diante da magnitude do dano, sendo indubitavelmente regional (45% dos Municípios Sergipanos), a competência para eventual Ação Civil Pública seria do juízo da capital do Estado, conforme entendimento jurisprudencial dominante (REsp n. 1.101.057/MT, já citado à fl. 06 desta decisão de declínio de atribuição).

[...] Assim, o fundamento do declínio teve como cerne a centralização da atuação do Ministério Público (atribuição), cabendo ao Órgão Ministerial central ajuizar a ação em qualquer um dos juízos (competência), seja Japoatã, Aquidabã, Capela, Carmópolis, Cristinápolis, Divina Pastora, Estância, Gararu, ou até mesmo Aracaju, a depender das provas produzidas.



Igualmente, repise-se, no que se refere às possíveis condutas que resvalem para o âmbito criminal, da mesma forma, as regras de competência inseridas no art. 76 do CPP recomendam a concentração investigações no local da sede da empresa TLE (o mesmo da ICAP/IDAP), envolvida com 45% dos Municípios sergipanos, conforme dito acima, local inclusive onde o atual sócio (Markys Gabriel Santos Hipólito) possui vínculo com o poder público (Câmara de Vereadores de Aracaju), na linha do que fez o MPF na condução do Procedimento Preparatório 1.35.000.001043/2020-ICAP/IDAP), (investigação contra consoante se extrai do GED 20.27.0229.0003118/2021-11. [...]

Promovido o declínio, o Promotor titular da 1ª Promotoria de Justiça do Cidadão de Aracaju suscitou o presente Conflito Negativo de Atribuições (pp. 04/09 do Proej nº 17.23.01.0064), argumentando, em suma, que, a partir das inovações introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, não há mais que se falar em competência em razão de dano regional, não mais se aplicando às ações de improbidade administrativa o regramento sobre competência referente às ações coletivas.

Eis o que importa relatar.

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, 7ª edição, São Paulo, Saraiva, 2013, pág. 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:

(...)

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

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

§ 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 respaldada, consubstanciada no artigo 1°, inciso III, da Portaria n° 1.797/2020.

Ultrapassadas tais considerações, seguimos com o exame do presente conflito.

O cerne do presente conflito negativo de atribuição reside em saber a qual órgão ministerial deve ser atribuído o acompanhamento das investigações acerca de possíveis irregularidades no pagamento de diárias pela Câmara Municipal de Japoatã, em virtude da realização do XXXVIII Congresso Regional de Aperfeiçoamento Legislativo e Executivo pela Empresa TLE - Treinamentos no Poder Legislativo e Executivo LTDA.



Pois bem, impende destacar que a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, redesenhour o regramento das ações de improbidade administrativa, tanto em seus aspectos materiais, quanto em sua dimensão processual, promovendo diversas alterações na Lei nº 8.429/92.

Dessa forma, para o exato deslinde do caso, é importante assinalar, primeiro, como se resolvia a questão da competência nas ações de improbidade administrativa antes das modificações efetivadas pela Lei nº 14.230/21, e, segundo, como tal questão restou regulamentada após o advento da mencionada Lei.

Antes das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21, sabe-se que a LIA - Lei nº 8.429/92 não tinha disposição específica sobre competência, ao contrário do que ocorria com a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e com o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), os quais, em seus arts. 2° e 93, respectivamente, disciplinam a matéria.

Em razão dessa lacuna; considerava-se a ação de improbidade como ação coletiva, logo pertencente ao microssistema processual coletivo, e, assim, aplicava-se a regra do art. 2° da Lei n° 7.347/85 também às ações ajuizadas com suporte na Lei n° 8.429/92, incidindo, por analogia, o art. 93, inc. II, do CDC em caso de dano regional ou nacional. Confira-se: jo



Lei n° 7.347/85 - ACP

Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Parágrafo único A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

[...]

Lei n° 8.078/90 - CDC

Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local:

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

(Grifo nosso).





SUBPROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Nesse sentido, assentou o STJ que "não há na Lei nº 8.429/92 regramento específico acerca da competência territorial para processar e julgar as ações de improbidade. Diante de tal omissão, tem-se aplicado, por analogia, o art. 2º da Lei 7.347/85, ante a relação de mútua complementariedade entre os feitos exercitáveis em âmbito coletivo, autorizandose que a norma de integração seja obtida no âmbito do microssistema processual da tutela coletiva" (CC 97351/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/05/2009, DJe 10/06/2009).

Assim a doutrina também ensinava, in verbis:

"A questão da competência territorial para a ação de improbidade, à falta de regra específica na Lei n. 8.429/92 e tendo em conta o regime da mútua complementariedade entre as ações exercitáveis no âmbito da jurisdição coletiva, demanda a incidência do art. 2° da Lei n. 7.347/85, podendo considerar-se como local do dano, numa primeira aproximação interpretativa, a sede da pessoa jurídica de direito público lesada pela improbidade".

(Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves. Improbidade Administrativa. 5ª ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010, p. 870).

No entanto, o **advento da Lei nº 14.230/21** instituiu no âmbito da Lei nº 8.429/92 regra expressa sobre a competência nas ações de



improbidade administrativa, especificamente o § 4°-A do art. 17, in litteris:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043)

[...]

§ 4°-A A ação a que se refere o caput deste artigo deverá ser proposta perante o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada. (Incluído pela Lei n° 14.230, de 2021)

§ 5° A propositura da ação a que se refere o caput deste artigo prevenirá a competência do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(Grifo nosso).



Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Grifo nosso).

Como se depreende, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/21 na LIA, passou a existir expressa previsão legal acerca da competência para processamento da ação de improbidade: o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada. Ademais, no seu art. 17-D, tem-se a caracterização expressa da ação de improbidade como ação repressiva e sancionatória, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal, não constituindo apenas ação civil, vedado seu ajuizamento para a proteção de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Dessa forma, com o superveniente regramento expresso acerca da competência nas ações de improbidade, não há mais que se falar na aplicação do art. 2° da Lei nº 7.347/85, ou mesmo do art. 93, inc. II, do CDC, porquanto, agora, há previsão expressa no sentido de que a ação da LIA se destina a impor sanções de caráter pessoal ao(s)



agente(s) que incorram em ato de improbidade, não se aplicando mais a tal ação o regramento das ações civis de proteção de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Disso se conclui que, definida a competência com base no foro do local do dano, por força do art. 17, § 4-A, da Lei n° 8.429/92 (incluído pela Lei n° 14.230, de 2021), e vislumbrando-se que os danos, bem como os agentes envolvidos, podem ser plenamente individualizados no âmbito de cada ente municipal (não se tratando de um ato centralizado que se espraia por todo o estado), não há que se falar em atribuição da Promotoria da capital para apurar todas as investigações.

Ainda que se pudesse aplicar o art. 93, inc. II, do CDC no âmbito das ações de improbidade, afirmando-se, por exemplo, que as irregularidades nas contratações da empresa investigada expelem seus efeitos de forma regionalizada, este raciocínio, por si só, seria insuficiente para determinar a atribuição do órgão suscitante, porquanto a verificação de outros fatores (como o abalo significativo à ordem econômica, social ou cultural com a demonstração da transcendência dos danos nas esferas estadual e/ou nacional) faz-se necessária.

No presente caso, como bem exposto pelo douto Promotor de Justica suscitante, não existe, até o presente momento, qualquer indicativo de um ato centralizado ligando as condutas, bem como resta



plenamente possível a individualização das possíveis lesões ao erário em cada município.

Por oportuno, registre-se que, antes mesmo das modificações efetivas pela Lei nº 14.230/21 na LIA, <u>o critério da competência com base no local do dano já era adotado por esta Subprocuradoria-Geral de Justiça para a solução de conflitos negativos de atribuições</u>. Segue-se precedente nesse sentido:

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES EXTRAJUDICIAIS INSTALADO ENTRE A 1º PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO CIDADÃO DE ARACAJU E A 1º PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE LARANJEIRAS AMBAS ESPECIALIZADAS NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO.

I - Atos de improbidade administrativa supostamente perpetrados pelo Sr. Evaldino Andrade Calazans, enquanto Superintendente do Consórcio de Saneamento Básico da Grande Aracaju.

II- A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n° 8.429/92) não tem disposição específica sobre competência, ao contrário do que ocorre com a Lei da Ação Civil Pública (Lei n° 7.347/85) e com o Código de Defesa do Consumidor (Lei n° 8.078/90), os quais, em seus arts. 2° e 93, respectivamente, disciplinam a matéria. De toda forma, ao se considerar que a ação de improbidade administrativa pertence ap



microssistema processual coletivo, de rigor aplicar-se a regra do art. 2° da lei n. 7.347/85 também às ações ajuizadas com suporte na Lei n°. 8.429/92.

dos direitos III-No caso transindividuais (e a probidade constitui direito difuso), pela sua dimensão social, política e jurídica, resta claro o interesse público no sentido que a competência territorial se exprima como absoluta. Justificașe essa opção pelas seguintes razões: a) facilitar a instrução probatória; b) permitir que a demanda seja julgada pelo juiz que de alguma forma teve contato com o dano ou ameaça de dano a direito transindividual.

IV- Colhe-se com segurança que, em sede de improbidade administrativa, a competência a ser considerada é aquela onde foi perpetrada a conduta que ofendeu a higidez pública e, em regra, o local do dano é a sede da pessoa jurídica ofendida pelo ato de improbidade.

V- Dano que não abalou a ordem pública, econômica ou social dos municípios integrantes do Consórcio Público.

VI - Mesmo que também houvesse atribuição do suscitante, o conflito seria resolvido pelo critério da prevenção, incorrendo na atribuição da 1ª Promotoria de Laranjeiras, face a existência de ação civil pública já ajuizada pelo suscitado para apurar fatos com o mesmo modus operandi e



também em desfavor do município de Laranjeiras praticados pelos investigados.

VII -Precedentes.

VIII - Conflito conhecido e dirimido, pela atribuição da 1ª Promotoria de Justiça de Laranjeiras (suscitada), para oficiar no presente feito. (PROEJ nº 17.21.01.0042, Suscitante: 1ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju, Suscitada: 1ª Promotoria de Justiça de Laranjeiras, decisão: 23 de julho de 2020). Grifo do MP.

Por fim, com o objetivo de dissolver quaisquer dúvidas, reproduz-se excerto da manifestação do Promotor suscitante que, ao provocar o presente conflito (pp. 04/09 do Proej nº 17.23.01.0064), delineou de forma clara e concisa o novo regramento das ações de improbidade, in verbis:

[...] De fato, antes do advento da Lei nº 14.230, de 2021, havia entendimento que ampliava a interpretação da competência jurisdicional aplicável na seara da tutela dos direitos coletivos, previstos na Lei nº 7.347/65, às demandas fundadas na tutela da probidade administrativa, instauradas com esteio na Lei nº 8.429/92. No entanto, como já exaustivamente mencionado, a novatio legis pôs fim a tal exegese, trazendo disposições expressas acerca do tema, pacificando



as divergências interpretativas outrora existentes.

Em que pese o argumento trazido pela 2º Promotoria de Justiça de Neópolis, no sentido de que o dano envolveu diversos locais, não houve um ato centralizado que interligasse as condutas ou qualquer outro indicativo de que os fatos devem ser apurados de forma global.

[...]

Assim, não restam dúvidas quanto à atribuição ser aquela do local do dano ou da pessoa jurídica prejudicada, de modo que cabem as respectivas Promotorias de Justiça prosseguirem individualmente a análise de eventual ato de improbidade administrativa, na forma como narrado pelo Noticiante.

O dano ao erário, como se vê, decorre da possível malversação de recursos públicos e poderá ser objetivamente delimitado entre os Municípios lesados, a exemplo do Município de Japoatã. Embora a empresa TLE - Treinamentos no Poder Legislativo e Executivo LTDA esteja localizada no Município de Aracaju, não há indício de dano praticado nesta localidade.

Em termos de atos de improbidade administrativa, não há que se falar em dano regionalizado, atraindo para



o feito as regras de competência previstas no art. 93, da Lei 8.078/ (CDC), consoante se cogitou outrora, porquanto, em se tratando de ação repressora e sancionatória, à semelhança da regra relativa aos ilícitos penais, sedimentou-se, agora pela via legislativa, o entendimento de que é competente o local de ocorrência ou da pessoa jurídica prejudicada.

Neste contexto, torna-se imprescindível a definição, por esta Procuradoria-Geral de Justiça, da Unidade Ministerial que deverá conduzir a apuração dos fatos, pois não houve repercussão regional das condutas e, sim, lesões ao erário de diversos Municípios, as quais poderão ser individualizadas.

[...] Por essa razão, entendo que falta atribuição a esta Promotoria de Justiça para atuar no feito, em razão do quanto previsto no art. 17, § 4°, da Lei nº 8.429/92, motivo pelo qual suscito Conflito Negativo de Atribuição, com o fim de atribuir o acompanhamento das investigações a 2º Promotoria de Justiça de Neópolis. [...] (Grifo nosso).

Dessa forma, com base na coerência dos precedentes e forte nos argumentos alinhavados, esta . Subprocuradoria-Geral de Justiça, atuando por



delegação do Procurador-Geral de Justiça, na forma do artigo 8°, § 15, inciso II, da Lei Complementar Estadual no 02/1990, e do artigo 1°, inciso III, da Portaria n° 1797/2020, soluciona o presente conflito estabelecendo que a atribuição para atuar no Procedimento n° 17.23.01.0064 é afeta à 2° Promotoria de Justiça de Neópolis - Distrito de Japoatã, ora suscitada.

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

Aracaju SE, em 26 de outubro de 2023.

Ernesto Anizio Azevedo Melo Subprocurador-Geral de Justiça