Revisado em 24/11/2024

ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

PROCEDIMENTO PROEJ Nº **106.20.01.0029**

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO EM CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÃO (decidido nos autos do Proej 81.22.01.0091)

PROCEDÊNCIA:
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE NEÓPOLIS

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO EM CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES INSTALADO ENTRE PROMOTORIAS COM ATRIBUIÇÃO NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO: A **2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE NEÓPOLIS** E A **7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO CIDADÃO DE ARACAJU** ALEGAÇÃO DE QUE A DECISÃO FUSTIGADA CONFUNDIU OS CONCEITOS DE COMPETÊNCIA JUDICIAL E DE ATRIBUIÇÃO MINISTERIAL - INEXISTÊNCIA - MERO INCONFORMISMO - MANUTENÇÃO DA DECISÃO PELOS SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS - PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO REJEITADO.

1. Procedimento instaurado com a finalidade de investigar a acumulação ilícita de cargos junto aos Municípios de Japoatã (SE), Santana do São Francisco (SE), Propriá (SE), Penedo(AL) e junto ao Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco (CONIVALES);

2. 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 do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada (art. 17, § 4-A da LIA);

3. 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);

4. Definida a competência da **2ª Promotoria de Justiça de Neópolis** 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 as investigações de maneira concentrada;

5. Pedido de reconsideração fulcrado na alegação de que houve confusão entre os conceitos de "competência judicial" e "atribuiição ministerial" na decisão ora combatida;

6. Decisão clara em suas premissas e objetiva em suas conclusões, inexistindo qualquer necessidade de reparo;

7. **Pedido de reconsideração rejeitado.**

Cuidam os presentes autos **originariamente** de um **Conflito Negativo de Atribuições** registrado sob o nº **81.22.01.0091**, suscitado pela **7ª Promotoria de**

Justiça dos Direitos do Cidadão de Aracaju[1] em face do **declínio de atribuições** realizado pela **2ª Promotoria de Justiça de Neópolis**[2]. A primeira, *especializada na Defesa do Patrimônio Público na área da Previdência Pública, na defesa da Ordem Tributária e Terceiro Setor* e a segunda com *atribuição plena para atuar no Município de Japoatã*[3].

Consta, em linhas gerais, a tramitação de Inquérito Civil (PROEJ nº 106.20.01.0029) no âmbito da 2ª Promotoria de Justiça de Neópolis, responsável pelo Município de Japoatã, no bojo do qual se constatou que o Sr. **Ronaldo Santos Silva** acumulava ilegalmente o cargo de Diretor do Departamento de Convênios e Contratos na Prefeitura de Propriá com o cargo de Assessor Especial na Secretaria Municipal de Saúde em Japoatã.

1 Dr. Ricardo Machado Oliveira.

2 Dr. Laelson A. de Pontes Filho.

3 Na ausência de norma institucional estabelecendo qual Promotoria de Justiça de Neópolis terá atribuição sobre o Município de **Japoatã**, aplica-se, supletivamente, o COJE, Código de Organização Judiciária (LC 88/2003), o qual estabelece que a 2ª Vara de Neópolis tem competência sobre o Município de Japoatã: ANEXO II DIVISÃO JUDICIÁRIA 9) Neópolis: 9.1) 1ª Vara: 9.1.1) Santana do São Francisco; 9.2) 2ª Vara: 9.2.1) Japoatã. A Promotoria de Justiça que oficia perante a 2ª Vara é a 2ª Promotoria de Justiça de Neópolis e, portanto, é a responsável pelo Município de Japoatã, cabendo-lhe "*o exercício pleno das atribuições*", como previsto no parágrafo único, do art. 7-A, da Resolução nº 016/2021 - CPJ (não sendo o caso, sequer, de se cogitar sobre a aplicação das regras de distribuição de atribuições extrajudiciais dos incisos I e II)

Somado a isso, constatou-se também que Ronaldo Santos Silva ocupava o cargo de Diretor Financeiro no Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco (CONIVALES), além de Coordenador do Fundo Municipal de Saúde de Santana do São Francisco.

Após a realização de algumas diligências típicas do procedimento almejado, o Promotor de Justiça titular da 2ª Promotoria de Justiça de Neópolis decidiu pelo **declínio de atribuição (pp. 391/401** do PROEJ nº 106.20.01.0029), remetendo o Inquérito Civil a uma das Promotorias de Justiça de Defesa do Cidadão da capital, sob o argumento da possível ocorrência de **dano regional**, conforme fundamentação a seguir reproduzida, in verbis:

> *[…] Conforme relatado, o presente Inquérito Civil foi instaurado para apurar suposta vinculação ilícita/inconstitucional de Ronaldo Santos Silva a entes públicos pessoalmente ou por intermédio de terceira pessoa, física ou jurídica.*
>
> *Durante a tramitação do procedimento, verificou-se que (de forma mais didática, na planilha única de fls.*

187-188), o noticiado acumulou, ilícita e inconstitucionalmente, cargos junto ao Município de Japoatã, Santana do São Francisco, Propriá, Penedo/AL, bem como junto ao Consórcio CONIVALES, com sede em Aracaju.

Observa-se, portanto, que ***o dano causado pelas acumulações ilícitas e inconstitucionais, causaram dano de caráter regional, envolvendo 5 municípios diferentes, nos quais, apenas em um (Japoatã), esta Promotoria de Justiça possui atribuição para atuar, bem como ao CONIVALES, com sede em Aracaju. Em outras palavras, a conduta do noticiado causou dano em 6 municípios distintos, dos quais, apenas em um, esta Promotoria de Justiça possui atribuição para atuar.***

Outrossim, constata-se que o processamento do presente feito - inclusive para evitar decisões conflitantes entre si, ou ajuizamento de mais de uma ação civil por prática de ato de improbidade administrativa - deve ser centralizado. […] Pelo exposto, promovo o declínio de atribuição para uma das Curadorias do Patrimônio Público de Aracaju.

(Grifo ausente no original).

Promovido o declínio e efetuada a triagem técnica para encaminhamento dos autos a uma das Curadorias do Patrimônio Público da capital, o Promotor titular da **7ª Promotoria de Justiça do Cidadão de Aracaju** suscitou o presente **Conflito Negativo de Atribuições** (pp. 04/11, do Proej nº 81.22.01.0091), 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, conforme fundamentação a seguir reproduzida, *in verbis*:

> [...] No que respeita à competência para apreciação do ato de improbidade administrativa, por força da Lei 14.230/21, foi definido o local do dano ou da pessoa jurídica prejudicada, conforme se infere do art. 17, § 4º, permitindo a célere arregimentação e processamento da prova, além da análise individualizada da conduta de cada agente público, posto se alicerçar na responsabilidade subjetiva.

Tais aspectos já seriam suficientes para o fim de superar o entendimento externado na Decisão de declínio oriunda da 2ª Promotoria de Justiça de Neópolis, porquanto seria inaplicável a lógica empregada para o microssistema de tutela coletiva a casos desse jaez, onde se investiga a responsabilidade pessoal do agente público por ato de improbidade administrativa.

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. […]

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.

Nota-se claramente que, ao promover o declínio de atribuição para esta unidade ministerial, a Promotoria suscitada desprezou tal inovação legislativa, cujos efeitos já vigoram desde 25 de outubro de 2021, aplicando entendimento obsoleto às situações dessa natureza. […]

Diante disso, 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 8.078/90 (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.

Por fim, pondero o fato de que, apesar do Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco - CONIVALES, possuir sede administrativa no Município de Aracaju, tal ente sequer é participante do consórcio, inexistindo prejuízo suportado por tal municipalidade que justifique a atuação desta Promotoria de Justiça, razão pela qual entendo que o local do dano e as pessoas jurídicas subtraem a atuação desta Promotoria de Justiça para tanto.

> Destaque-se, ademais, que a 2ª Promotoria de Justiça de Neópolis é PREVENTA em relação as demais unidades ministeriais vinculadas aos municípios que porventura tenham sido prejudicados com a prática dos supostos atos de improbidade administrativa investigados, posto que vinha conduzindo as investigações desde 07/07/2020. [...]

(Grifo ausente no original).

Com vista dos autos, esta Subprocuradoria-Geral de Justiça, proferiu decisão consoante ementa abaixo transcrita:

> CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES EXTRAJUDICIAIS INSTALADO ENTRE A 7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DO CIDADÃO DE ARACAJU, ESPECIALIZADA NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO, E A 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE NEÓPOLIS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA. LOCAL DO DANO. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. ATRIBUIÇÃO DA PROMOTORIA SUSCITADA.
> I - Procedimento instaurado com a finalidade de investigar a acumulação ilícita de cargos junto aos Municípios de Japoatã, Santana do São Francisco, Propriá, Penedo (AL) e junto ao

Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco (CONIVALES);

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 do local 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 as investigações de maneira concentrada;

V - Conflito conhecido e dirimido pela atribuição da 2ª Promotoria de Justiça de Neópolis (suscitada), para impulsionar o feito de origem.

Inconformado com a decisão *sub examine*, a

2ª Promotoria de Justiça de Neópolis apresentou **Pedido de Reconsideração** (às pp. 456/465 do Proej nº 106.20.01.0029), argumentando a necessidade de atuação centralizada por parte do Ministério Público do Estado de Sergipe e sustentando a inaplicabilidade das alterações trazidas pela Lei nº 14.230, de 2021, nos seguintes termos:

a) "Defende-se, entretanto, que mesmo após a edição da lei 14.230/2021, a lei de improbidade administrativa continua a pertencer ao microssistema processual coletivo. Assim, a depender do caso, se o dano possuir natureza nacional ou regional, o foro competente será o da capital do estado";

b) o Código de Processo Penal prevê regra a ser aplicável em casos que abranjam mais de uma localidade, mas que possuam interligação (Art. 76. A competência será determinada pela conexão: III - quando a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influir na prova de outra

infração);

c) é direito do investigado ter sua investigação e seu eventual processamento conduzidos de forma centralizada, seja para evitar prejuízo pelo entendimento dissonante dos órgãos investigativos seja para evitar de ocorrer punição com "bis in idem", caso ocorra fracionamento das demandas judiciais;

d) em análise à fundamentação tanto do Douto Promotor Suscitante quanto do Douto Subprocurador-Geral de Justiça, data venia, há confusão de conceitos de competência com o de atribuição;

e) a LIA, em seu art. 17, § 4°-A, trata da COMPETÊNCIA para ajuizamento da ação e não impõe uma regra referente à ATRIBUIÇÃO do Parquet;

f) só uma Promotoria de Justiça central/regional terá condições, de maneira não contraproducente, de conduzir o presente feito, tanto pelo diálogo interinstitucional que se faz

necessário como pela própria coleta de provas em si, haja vista que o "esquema" utilizado pelo investigado aparentemente se concentrou, ao menos no Estado de Sergipe, no uso do CONIVALES, sediado em Aracaju;

g) a *prevenção*, mais uma vez, parece, com a devida vênia, ser uma confusão entre os institutos da *atribuição* do Parquet e da *competência* do Poder Judiciário.

Pois bem. Da análise das razões do pedido de reconsideração, verifica-se que a Promotoria recorrente apenas reiterou os fundamentos alegados para fins de justificar o declínio da competência, olvidando-se em observar que foram eles devidamente afastados na decisão emanada por esta Subprocuradoria-Geral de Justiça.

Com efeito, o julgado recorrido é claro em suas premissas e objetivo em suas conclusões, inexistindo qualquer necessidade de reparo. **Apenas, a**

solução não correspondeu à desejada pelo Órgão recorrente.

A despeito das alegações sustentandas no Pedido de Reconsideração, reitera-se que a decisão ora combatida afastou de forma expressa as questões levantadas pelo recorrente, portanto, não há que se falar em reforma da decisão, conforme se depreende da leitura do seguinte trecho:

> (...)
>
> 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 se configurou 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. 2º da Lei nº 7.347/85, ou mesmo do art. 93, inciso 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 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.**

Disso se conclui que, definida a competência **com base no foro do local do dano**, por força do art. 17, § 4-A, da Lei nº 8.429/92 (incluído pela Lei nº 14.230, de 2021), **e vislumbrando-se, no caso aqui tratado, 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 de Sergipe)**, não há que se falar em atribuição da Promotoria da capital para apurar todas as investigações.

Ainda que se pudesse aplicar o art. 93, inciso II, do CDC no âmbito das ações de improbidade – afirmando-se, por exemplo, que as possíveis irregularidades na acumulação de cargos públicos, em diferentes Prefeituras, pelo Sr. Ronaldo

Santos Silva, 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 Justiça suscitante, **as possíveis condutas de irregular acumulação de cargos devem ser analisadas, caso a caso, nos locais em que os danos ao patrimônio público se manifestaram,** restando plenamente possível **a individualização das possíveis lesões ao erário em cada município diretamente envolvido.**

Ademais, quanto à possível acumulação ilícita de cargo também junto ao **Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco** (CONIVALES), é preciso ressaltar o acerto da argumentação do Membro do MP suscitante do presente conflito, ao consignar que "apesar do Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco - CONIVALES, possuir sede administrativa no Município de Aracaju, tal ente sequer é participante do consórcio, inexistindo prejuízo suportado por tal municipalidade que justifique a atuação desta Promotoria de Justiça" (p. 10 do PROEJ 81.22.01.0091).

> Dessa forma, o simples fato de o Consórcio CONIVALES ter sua sede física situada em Aracaju não implica qualquer tipo de lesão ao patrimônio público sofrido por este ente municipal, sendo necessário analisar a eventual acumulação irregular de cargos no contexto dos municípios efetivamente envolvidos com a conduta a ser apurada. (grifos originais)

Quanto ao direito do investigado de ter sua investigação e seu eventual processamento conduzidos de forma centralizada, "seja para evitar prejuízo pelo entendimento dissonante dos órgãos investigativos seja para evitar de ocorrer punição com 'bis in idem', caso ocorra fracionamento das demandas judiciais", é questão que pode ser levantada após o avanço das investigações, caso surjam conflitos desta natureza.

O mesmo se diga na hipótese de judicialização do caso, posto que, então, em havendo mais de um processo, o Poder Judiciário poderá ser instigado a decidir sobre eventual conexão dos feitos, com base no Código de Processo Penal[4], que prevê regra a ser aplicável em casos que abranjam mais de uma

4 Art. 76. A competência será determinada pela conexão: III – quando a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influir na prova de outra infração

localidade, mas que possuam interligação, como citado pelo requerente.

No mais, em respeito ao **princípio do promotor natural**, e ausente previsão em norma institucional, a atribuição do órgão do Ministério Público segue a regra que fixa a competência jurisdicional, que serve como orientação para determinar o órgão ministerial como atribuição para realizar atos **extraprocessuais** como a instauração de inquérito civil e a realização de termo de ajustamento de conduta.

Assim, inexistindo motivo para modificação do entendimento anteriormente firmado, esta **Subprocuradoria-Geral de Justiça**, atuando **por delegação do Procurador-Geral de Justiça**, na forma do artigo 8º, § 15, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 02/1990, e do artigo 1º, inciso III, da Portaria nº 1797/2020, **indefere** o pedido de reconsideração e mantém a decisão que designou, para atuar no **Procedimento nº 106.20.01.0029** a **2ª Promotoria de Justiça de Neópolis/SE**, autora desse pedido de reconsideração.

ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

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

Aracaju/SE, 21 de novembro de 2023.

Ernesto Anízio Azevedo Melo
Subprocurador-Geral de Justiça