



Estado do Tocantins
Tribunal de Justiça
1ª Escrivania Cível de Cristalândia

Processo nº 0001263-19.2018.827.2715

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO

Requerido (a): MUNICÍPIO DE LAGOA DA CONFUSÃO-TO

Chave do Processo: 833613989818

DECISÃO

1. Vistos, etc.

2. Trata-se de **Ação Cautelar Antecedente** ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO (01.786.078/0001-46) em desfavor do MUNICÍPIO DE LAGOA DA CONFUSÃO-TO (26.753.137/0001-00), alegando em síntese que:

2.1. no mês de agosto do ano de 2017, a Promotoria de Justiça de Cristalândia/TO iniciou procedimento para apurar possíveis gastos excessivos com a contratação de serviços advocatícios no Município de Lagoa da Confusão/TO, com o escritório Lucena Advogados Associados, após denúncia anônima;

2.2. durante a instrução, foi certificado que várias Secretarias e o Gabinete do Prefeito efetuaram pagamentos no valor de "R\$ 10.000,00 (dez mil reais) mensais, totalizando gasto de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) mensais com assessoria jurídica no ano de 2017";

2.3. o Município de Lagoa da Confusão/TO apresentou resposta, descrevendo que contratou diretamente a empresa Lemos e Japiassu S/S, em razão da sua especialidade para prestar os serviços listados na página 2/10 da petição inicial. Ainda descreveu que o escritório tem 02 (dois) advogados e permitiu a economia para os cofres públicos, caso o Município de Lagoa da Confusão/TO constituísse Procuradoria Jurídica Tributária e também não juntou cópia do contrato;

2.4. nem mesmo a motivação apresentada para o pagamento de valores



Documento assinado eletronicamente por **WELLINGTON MAGALHÃES**, Matrícula **352084**
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **323a506823**

dessa ordem, especialidade e singularidade, pois várias Secretarias e o Gabinete do Prefeito firmaram contratos e pagamentos em favor do escritório, somando a quantia aproximada de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) por mês, para um Município de modesta população, onerando excessivamente a população;

2.5. sendo assim, é evidente que, de fato, os 02 (dois) advogados e o escritório estão percebendo vantagem indevida, ofendendo aos princípios enxertos na Constituição Federal, em prejuízo do patrimônio público. Por fim, o requerido não apresentou o contrato, nem documentação capaz de demonstrar a excepcionalidade ou singularidade dos contratados ou, ainda, a moralidade e a legalidade dos atos até então consumados.

3. Após aduzir que o nos termos do art. 305, caput, do Novo Código de Processo Civil, o possível pedido a ser deduzido na demanda principal será responsabilização por ato de improbidade, cumulada com pedido de nulidade de ato administrativo, prevista na Lei n.º 8.429/92, assegurando o ressarcimento ao erário, nos termos da Lei n. 7.347/85 e da Lei 4.717/65, o membro ministerial apresenta os seguintes pedidos:

3.1. seja recebida esta petição inicial de medida cautelar para fazer cessar o pagamento de valores superiores a R\$ 6.068,50 (seis mil, sessenta e oito reais e cinquenta centavos), a cada um dos 02 (dois) advogados, perfazendo uma quantia máxima de R\$ 12.137,00 (doze mil, cento e trinta e sete reais) ao escritório Lucena Advogados Associados ou Lemos e Japiassu S/S ou ambos;

3.2. seja determinado à Secretaria de Administração, na pessoa do Secretário de Administração, que suspenda o pagamento das referidas verbas nos valores supracitados;

3.3. a citação do Requerido (com a faculdade do artigo 172, parágrafo 2º, do Código de Processo civil), para resposta no prazo legal, advertindo-os dos efeitos da revelia, se não contestada a ação;

3.4 a produção de todas as provas em Direito admitidas, notadamente a juntada de outros documentos, realização de perícias, oitivas de testemunhas, depoimento pessoal do requerido e outras que se fizerem necessárias.

4. Foram juntados documentos com a inicial (PORTARIA DE INSTAURAÇÃO - ICP/0988/2018, Despesa - Paraíso do Tocantins, NOTICIA DE FATO do processo: 2017.0001867, Denúncia e Certidão despacho denúncia anônima, Ofícios encaminhados à Prefeitura/Secretaria, Resposta



da Prefeitura, notas de empenho - portal da transparência), no evento 1.

5. Despacho, evento 4, que posterga a apreciação da tutela cautelar para depois de ofertada a contestação pelo Município de Lagoa da Confusão, que deve ocorrer no prazo de 10 dias (inteligência do art. 306 c/c art. 183 do Código de Processo Civil).

6. Devidamente citado (evento 7), o ente requerido apresenta contestação aduzindo as seguintes preliminares: i) fundamentação irregular da ação, uso simultâneo das Leis n. 8.429/1992 e 7.347/985, cerceamento de defesa, art. 5º, LV da CF/88; ii) exigência de realização de concurso público para instalação da procuradoria municipal, entendimento constitucional equivocada face à dissonância com o acórdão do STF - RE n. 225.777/MG.

7. No mérito, o ente requerido requer o não recebimento da ação em face inexistência de atos de improbidade administrativa, aduzindo em síntese que: (i) os processos de contratação de serviços jurídicos do Município são legais e atendem os requisitos da Lei nº. 8.666/93; (ii) o Município não possui procuradoria municipal, nem quadro próprio de procuradores municipais; (iii) teto remuneratório aos contratos de assessoria jurídica; (iv) paradigma com os contratos de assessoria jurídica da Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins.

8. Devidamente intimado, o membro do Ministério Público pugna (no evento 19) pela concessão do pedido descrito na presente cautelar, bem como, após a decisão judicial, nova intimação do Parquet para possível conversão da cautelar em ação principal, nos termos do art. 305, e seguintes do Novo Código de Processo Civil, com a dedução do pedido principal, nos mesmos autos.

9. É o relatório, portanto, **DECIDO**.

DAS QUESTÕES PROCEDIMENTAIS E PRELIMINARES

10. Pelo princípio da KOMPETENZ KOMPETENZ, todo juiz tem um mínimo de competência, ou seja, todo juiz é também o juiz da sua competência, sendo-lhe possibilitado examinar a sua própria competência.

11. No caso em tela, em análise detida do quanto deduzido, e considerando a legislação de regência, **RECONHEÇO** a competência deste Juízo para apreciar o pedido inicial.

12. Por conseguinte, pelos documentos colacionados aos autos e em atenção à legitimidade do membro ministerial, **REITERO** o recebimento da petição inicial procedido no despacho inaugural.

13. Enfrentadas tais questões, passo ao exame da tutela provisória pleiteada no evento 1, a qual foi postergada para momento posterior à manifestação da parte adversa.

DA TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE



Documento assinado eletronicamente por **WELLINGTON MAGALHÃES**, Matrícula **352084**
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **323a506823**

14. A análise das preliminares arguidas na contestação à tutela cautela antecedente (evento 11) só poderia ser feita se adentrássemos no mérito, de forma a macular o trâmite do processo, motivo pelo qual deixo para analisá-las após o aditamento do pedido principal, seja durante a audiência de instrução e julgamento ou quando da sentença final, porquanto intimamente ligadas ao interesse processual.

15. Como se observa do processo, o pedido principal ainda não foi aditado e por isso, a presente decisão somente considerará os argumentos da inicial vs. contestação que estão intimamente relacionados à tutela cautelar pleiteada, já que os relacionados ao suposto pedido principal a ser aditado serão objeto de análise em momento processual oportuno.

16. Destarte, almeja o membro ministerial pela concessão da medida cautelar para fazer cessar o pagamento de valores superiores a R\$ 6.068,50 (seis mil, sessenta e oito reais e cinquenta centavos), a cada um dos 02 (dois) advogados, perfazendo uma quantia máxima de R\$ 12.137,00 (doze mil, cento e trinta e sete reais) ao escritório Lucena Advogados Associados ou Lemos e Japiassu S/S ou ambos, determinando-se à Secretaria de Administração, na pessoa do Secretário de Administração, que suspenda o pagamento das referidas verbas nos valores supracitados.

17. Pois bem. Embora o Código de Processo Civil de 2015 não tenha disciplinado o processo coletivo, certo é que o novo sistema implantado traz reflexos para todo o ordenamento e, inclusive, para o processo coletivo.

18. É cediço que a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que **evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo** (Lei 13.105/15, art. 300).

19. Ao atento exame das alegações constantes na inicial e documentos que a instruem, **vislumbro a relevância dos fundamentos do pedido**, posto que resta insofismável o alegado, evidenciando, pois, a **probabilidade do direito**. O membro ministerial colaciona aos autos (no evento 1) os documentos que acompanham a exordial, saber:

19.1 PORTARIA DE INSTAURAÇÃO - ICP/0988/2018;

19.2 Despesa - Paraíso do Tocantins;

19.3. NOTICIA DE FATO Processo: 2017.0001867;

19.4. Denúncia e a sua deliberação ministerial via certidão e despacho;

19.5. Ofícios encaminhados ao MUNICÍPIO DE LAGOA DA CONFUSÃO-TO (26.753.137/0001-00) e à SECRETARIA MUNICIPAL



responsável;

19.6. Resposta do MUNICÍPIO DE LAGOA DA CONFUSÃO-TO (26.753.137/0001-00) no ato apresentado pelo Secretário de Administração e Finanças (o Sr. Luís Carlos Moreira Dias);

19.7. Notas de Empenho colhidas no Portal da Transparência do Município de Lagoa da Confusão/TO que comprovam pagamentos realizados às empresas investigadas, Lemos e Japiassu Sociedade de Advogados S/S e Lucena Advogados Associados S/S LTDA;

19.8. Certificação de que os empenhos foram realizados pelo: a) Gabinete do Prefeito; b) Fundo Municipal de Saúde; c) Secretaria de Educação; d) Secretaria da Fazenda; e) Secretaria do Meio Ambiente; f) Secretaria de Infraestrutura, cada um dos empenhos no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) mensais, totalizando gasto de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) mensais com assessoria jurídica no ano de 2017.

20. Após ilustrar a probabilidade do direito a partir dos documentos supracitados, conclui o membro ministerial que o **perigo de dano [ou do risco ao resultado útil do processo]** é manifesto, em face da imperiosa necessidade de guarnecer o objeto da tutela, sendo este a garantia ao patrimônio público, a ordem econômica e a probidade administrativa, diante dos supostos atos perpetrados.

21. A par destes argumentos e dos documentos citados alhures, principalmente pelas Notas de Empenho que comprovam pagamentos realizados às empresas investigadas, Lemos e Japiassu Sociedade de Advogados S/S e Lucena Advogados Associados S/S LTDA, **vislumbra-se a plausibilidade do direito alegado identificado como o perigo de dano, sobretudo, ao considerar o alegado pelo Ministério Público, ou seja, que os 02 (dois) advogados do escritório Lucena Advogados Associados têm usufruído do Município de Lagoa da Confusão/TO, ora requerido, verbas remuneratórias mensais muito acima do teto remuneratório constitucional**, ao que consta dos autos "verbas remuneratórias mensais muito acima do teto remuneratório constitucional, segundo Portal da Transparência do Município de Lagoa da Confusão/TO" (informação inserta na página 3/10 da exordial).

22. O membro ministerial aduz ainda, mais precisamente na página 2/10 da petição inicial, que **várias Secretarias e o Gabinete do Prefeito efetuaram pagamentos no valor de "R\$ 10.000,00 (dez mil reais) mensais**, totalizando gasto de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) mensais com assessoria jurídica no ano de 2017".

23. Embora as alegações do ente requerido na contestação acerca da legalidade dos processos de contratação dos serviços jurídicos e a consonância com os requisitos da Lei n.



8.666, **bem como, que o Município não possui procuradoria municipal, nem quadro próprio de procuradores municipais**, informando inclusive o teto remuneratório aos contratos de assessoria jurídica e citando o paradigma com os contratos de assessoria jurídica da Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins, por ora, é possível observar que a contratação discutida no processo desdobrou-se em 6 (seis) contratos. **Explico.**

24. Os processos de contratação junto a empresa Lucena Advogados Associados são três, todos por inexigibilidade de licitação: **Contrato firmado com o Município de Lagoa da Confusão, Contrato firmado com Secretaria Municipal de Saúde e Contrato firmado com o Fundo Municipal da Saúde.**

25. Os processos de contratação da empresa Lemos e Japiassu S/S são três, todos por inexigibilidade de licitação: **Contrato firmado com o Município de Lagoa da Confusão, Contrato firmado com Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural da Lagoa da Confusão e Contrato firmado com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.**

26. Constata-se, pois, que o **objeto contratado**, desdobrado em 6 (seis) contratos entre dois escritórios e o Município, **abrange todas as atividades jurídicas típicas de procuradorias jurídicas municipais.** Com efeito, no âmbito dos contratos com a administração pública vigora a regra da licitação e excepcionalmente a dispensa. **Se a regra é a licitação, disso decorre que qualquer exceção deve ser tratada com restrição**, sob pena de violação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. **O também princípio da economicidade impõe que administração pública busque sempre as alternativas mais econômicas aos cofres públicos.** Ou seja, **somente em situações peculiares, de verdadeiras exceções à regra, que o Poder Público poderá abrir mão de licitar.** **E no caso presente destes autos, não é razoável considerar que o serviço prestado tenha natureza singular.** Uma simples análise da amplitude do objeto da contratação, desdobrado em seis outros objetos contratados, supõe razoavelmente que o Município optou pela via mais onerosa aos erário municipal, quando poderia sem maiores dificuldades institucionalizar sua **procuradoria**. Aliás, a ausência de uma Procuradoria Municipal não justifica e muito menos legitima a contratação direta, sem licitação, sob o argumento da singularidade do objeto. Inclusive o argumento de não existir Procuradoria Municipal institucionalizada contradita com o argumento da singularidade do objeto contratado:

26.1 A natureza singular refere-se ao objeto do contrato, ao serviço a ser prestado, **que deve escapar à rotina do órgão contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atende.** Não basta, portanto, que o profissional seja dotado de notória especialização, exigindo-se, igualmente, que a atividade envolva complexidade que



tornem necessária a peculiar expertise. (STF, INQ 3.074/SC, Min. ROBERTO BARROSO).

27. Mesmo que fossem consideradas as alegações ministeriais quanto à satisfação dos requisitos da medida ora pleiteada para o deferimento total da medida pleiteada, oportuno destacar os limites ao poder geral de urgência, nos termos dos artigos 297 e 300 do CPC/2015, em uma visão projetada, resumir-se-ão à necessidade e à proporcionalidade.

28. Dito de outra forma, as medidas de urgência ainda deverão ser excepcionais, devendo o magistrado as deferir apenas se constatar a previsibilidade hipotética de um bom direito da parte e o fundado risco de dano à bem jurídico.

29. Alan Pinto Teixeira (2016, *online*) disserta ainda que:

As providências a serem optadas deverão ser as mais adequadas à solução do caso concreto, devendo o magistrado basear sua escolha no princípio da proporcionalidade, ou seja, terá de aplicar a medida que tenha mais probabilidade de chegar ao fim colimado (efetividade jurisdicional), que seja menos gravosa à parte que a suportará e que traga mais benefícios do que malefícios à situação que se apresenta.

30. Diante disso, pode-se notar que o **deferimento parcial da medida cautelar pleiteada pelo Ministério Público é medida mais acertada**, mormente diante da necessidade da garantia do patrimônio público pelos atos supostamente perpetrados discriminados pelo membro do Ministério Público mediante medidas proporcionais, necessárias e menos gravosas para a resolução do conflito.

31. Daí a necessidade de proceder ao poder geral de urgência de forma proporcional e necessária, para fins de assegurar o patrimônio municipal, a ordem jurídica e econômica e a probidade administrativa da forma menos gravosa possível em consideração a continuidade do serviço público e princípios administrativos previstos constitucionalmente.

32. "No âmbito da tutela coletiva, é imprescindível que o juiz, mesmo de ofício, determine o cumprimento de obrigações de fazer e de não fazer indispensáveis para a remoção de uma conduta ilícita (tutela inibitória) ou para a remoção do dano (tutela reparatória). Assim como é fundamental que possa, de ofício, determinar a produção de um resultado prático equivalente ao que seria obtido com o adimplemento em espécie, quando a performance específica demonstrar-se inviável. (...) A possibilidade de atuação do juiz, de ofício, além do permissivo legal para a imposição das medidas que se fizerem necessárias, que se encontram enumeradas exemplificativamente, privilegiam a efetividade da tutela jurisdicional, embora com justificável relativização do princípio da estabilidade da demanda e da regra da congruência". (DESTEFENNI, Marcos. Estabilidade, congruência e flexibilidade na tutela coletiva. Tese de



doutorado em direito das relações sociais e direitos difusos. São Paulo: PUC, 2008, 395).

33. Com base no princípio da máxima efetividade do processo coletivo, o Poder Judiciário possui amplos poderes instrutórios e deve atuar independente da iniciativa das partes para a busca da verdade processual e a efetividade do processo coletivo.

34. À vista do quanto declinado, é caso de **conceder parcialmente a tutela cautelar antecedente pleiteada**, nos seguintes termos:

34.1 a **determinação do prazo de 60 (sessenta) dias para que o Município de Lagoa da Confusão realize amplo e irrestrito processo licitatório para contratação de escritório de advocacia**, que tenha por objeto a representação judicial e a consultoria jurídica do município, que hoje são prestados pelos escritórios Lemos e Japiassu S/S e Lucena Advogados Associados S/S;

34.2 **a determinação da manutenção dos contratos de Lemos e Japiassu S/S e Lucena Advogados Associados S/S até que o novo contrato administrativo seja firmado nos termos acima expostos (34.1)**, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público;

34.3 **até o desfecho da licitação para contratação de a que se refere o item 34.1 desta decisão**, os contratos de Lemos e Japiassu S/S e Lucena Advogados Associados S/S, com fulcro no art. 37, XI c/c art. 39, §4º, ambos da Constituição Federal, deverão se mantidos, **porém com estrita observância do limite de pagamento a cada uma dos escritório em valor não superior ao subsídio do Prefeito Municipal**;

34.4 a **determinação ao Município de Lagoa da Confusão, que no prazo de 12 meses, adote providências administrativas e legislativas necessárias à criação da Procuradoria Geral do Município, organizada em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases**, destina à representação judicial e à consultoria jurídica do município.

35. Finalmente, pelos fundamentos alhures, a concessão parcial da medida cautelar antecedente da forma discriminada no item antecedente revela-se proporcional e necessária ao caso, já que para conferir a garantia ao patrimônio público e para evitar o "suposto" agravamento do dano ao erário serão concedidos prazos ao ente requerido para que cumpra efetivamente as determinações listadas no presente *decisum*.

DISPOSITIVO



Documento assinado eletronicamente por **WELLINGTON MAGALHÃES**, Matrícula **352084**
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **323a506823**

36. Ante o exposto, **DEFIRO a TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE** requerida para, sob pena de multa diária de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por dia de descumprimento da presente tutela provisória antecedente, levando-se em consideração a garantia do patrimônio municipal:

36.1 **DETERMINAR** ao Município de Lagoa da Confusão que realize no prazo de 60 dias amplo e irrestrito processo licitatório para contratação de escritório de advocacia, **que tenha por objeto a representação judicial e a consultoria jurídica do município que hoje são prestados pelos escritórios Lemos e Japiassu S/S e Lucena Advogados Associados S/S;**

36.2 em respeito ao princípio da continuidade do serviço público, **DETERMINAR a manutenção dos contratos de Lemos e Japiassu S/S e Lucena Advogados Associados S/S até que o novo contrato administrativo seja firmado nos termos acima expostos;**

36.3. Também com fulcro no art. 37, XI c/c art. 39, §4º, ambos da Constituição Federal, **ADVIRTAM-SE** os contratantes que deverão ser **limitados os pagamentos para cada um dos citados escritórios ao subsídio do Prefeito Municipal, sob pena de responsabilização por descumprimento;**

36.4 **DETERMINAR** ao Município de Lagoa da Confusão, que no prazo de 12 meses, **adote providências administrativas e legislativas necessárias à criação da Procuradoria Geral do Município, organizada em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, destina à representação judicial e à consultoria jurídica do município.**

37. **ADVIRTO** que a inércia ou mora no cumprimento desta decisão também acarretará a RESPONSABILIDADE PELOS CRIMES DE DESOBEDIÊNCIA (ART. 330 DO CP).

38. **INTIME-SE** o membro do MINISTÉRIO PÚBLICO, no prazo de 30 (trinta) dias, para **ADITAR** a inicial, para fins de complementar a argumentação, juntar novos documentos e confirmar o pedido de tutela final, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito (CPC/2015, art. 303, § 1º, inc. I e § 2º c/c art.180].

39. Apresentado o pedido principal, **CONCLUA-SE** para decisão de admissibilidade.

40. Intimem-se. Expeça o necessário. Cumpra-se.

41. Cristalândia, data no sistema e-Proc.



Documento assinado eletronicamente por **WELLINGTON MAGALHÃES**, Matrícula **352084**
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **323a506823**

O PRESENTE ATO SERVE DE MANDADO.

WELLINGTON MAGALHAES

Juiz de Direito



Documento assinado eletronicamente por **WELLINGTON MAGALHÃES**, Matrícula **352084**
Para confirmar a validade deste documento, acesse: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=valida_documento_consultar e digite o Código Verificador **323a506823**