

**DECISÃO**

Trata-se de **AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, aforada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS**, imputando à **MÁRCIA DA COSTA REIS CARVALHO**, qualificada nos autos, a prática de ato(s) de improbidade administrativa descritos na inicial.

Notificada, a parte requerida ofereceu manifestação escrita.

Posteriormente, a parte requerida pugnou pelo reconhecimento da perda do objeto, ante a extinção do mandato eletivo (evento 30) e anexou documentos (evento 31).

É o relatório.

Decido.

É cediço que recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita ou, recebida a petição inicial, determinará a citação da parte requerida para apresentação da contestação (art. 17, §§ 8º e 9º, da Lei n. 8.429/92).

O recebimento da petição inicial é medida que se impõe. Vejamos.

**Da litispendência.**

Pretende a parte demandada a extinção do feito, ao argumento de existir litispendência, dada a repetição da demanda, ainda em curso, a processar-se nos autos de n. 5000076-23.2012.827.2739.

Afere-se dos presentes autos a imputação da prática de atos de improbidade referentes aos exercícios de 2010, 2012, 2013 e 2014; nos autos de n. 5000076-23.2012.827.2739, referentes aos exercícios de 2009, 2010 e 2011.

Nesse contexto, merecem especial atenção as irregularidades apontadas em ambas as demandas. Vejamos.

Nos autos de n. 5000076-23.2012.827.2739, eis ao que se discute:

1- Exercício de 2009:

- a) Emissão de cheque sem provisão de fundos;
- b) gastos irregulares com pessoal, diárias, viagens e locação de veículos
- c) imputação de débito (R\$ 200.000,00).

2- Exercício de 2010:

- a) existência de funcionários fantasmas;
- b) uso de verba do FUNDEB para pagamento de servidor público;
- c) contratação de temporários e existência de TAC para realização de concurso público;
- d) realização de despesas sem prévio empenho;
- e) repasse de verbas à ATM;
- f) gastos com combustível (R\$ 605.410,51);
- g) imputação de débito (R\$ 265.393,30).

3- Exercício de 2011:

- a) repasses à ATM;
- b) gastos com combustível;
- c) despesas com Assessoria Administrativa (R\$ 108.000,00);
- d) emissão de cheque sem provisão de fundos;
- e) movimentação irregular de valores em caixa;
- f) aquisição de camisetas;
- g) despesas pelo atraso no pagamento de juros e contas diversas (energia elétrica, água);
- h) contratação fracionada;
- i) contratação sem licitação de escritório de advocacia (Brom & Brom Advogados Associados- R\$ 1.430.000,00).

Já nos presentes autos, discute-se:

1- Exercício de 2010:

- a) gastos com combustíveis (R\$ 141.163,61);
- b) Movimentação irregular de valores em caixas (R\$ 100.278,02);
- c) despesas com Assessoria Administrativa (R\$ 108.000,00);
- d) contratação sem licitação (R\$ 1.760.590,77).

2- Exercício de 2012:

- a) irregularidades no envio de dados contábeis;
- b) irregularidades quanto a ausência de indicadores de gestão;
- c) dissonância entre receitas e despesas constantes do Balanço Orçamentário;
- d) déficit patrimonial (R\$ 57.139,15).

3- Exercício de 2013:

- a) déficit de execução orçamentária;
- b) irregularidades nas receitas contabilizadas em relação ao FPM e FUNDEB;
- c) irregularidades no recolhimento de contribuições previdenciárias;
- d) irregularidades no recolhimento de contribuição patronal;
- e) contratação sem licitação de escritório de advocacia (Brom & Brom Advogados Associados - R\$ 25.454,60)

4- Exercício de 2014:

- a) irregularidades na alteração de créditos orçamentários;
- b) divergência de valores no Demonstrativo de dívida Flutuante;
- c) irregularidades na contabilização de receita FUNDEB;
- d) irregularidades no recolhimento de contribuição patronal;
- e) irregularidades no repasse do Duodécimo.
- f) contratação sem licitação de escritório de advocacia (Coelho, Guinzeli e Dallagnol Sociedade de Advogados - R\$ 120.000,00; Melo e Bezerra Advogados -1.988.282,04).

5- Exercício de 2015:

- a) contratação sem licitação de escritório de advocacia (Melo e Bezerra Advogados - R\$ 2.108.443,92).

Assim, a considerar que os atos de improbidade ora imputados não se confundem com aqueles que lhe foram imputados nos autos de n. 5000076-23.2012.827.2739, não há falar em extinção do feito pela ocorrência de litispendência.

No aspecto, registre-se o litisconsórcio passivo naquela demanda, o que incorre na presente.

Ressalte-se, por fim, que eventual duplicidade da demanda no que pertine aos gastos com combustível, despesas com Assessoria Administrativa (R\$ 108.000,00) e contratação sem licitação de escritório de advocacia (Brom & Brom Advogados Associados- R\$ 1.430.000,00), relativos ao ano de 2010, haverá de ser apurado oportunamente, não sendo este o momento adequado à análise do mérito.

Assim, rejeito a preliminar arguida.

#### **Da perda do objeto.**

De igual modo, não há falar em superveniente perda de objeto da presente demanda, ante ao fato da extinção do mandato eletivo, haja vista que a pretensão não se restringe ao afastamento do cargo.

#### **Da (in)adequação da via eleita.**

De igual modo, a via eleita se afigura como adequada aos fins pretendidos, vez que a presente demanda tem por objetivo a condenação da parte requerida ao ressarcimento de danos ao erário, a perda da função pública, a suspensão de direitos políticos, ao pagamento de multa civil, a proibição de contratar com o poder público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, por prazo determinado, restando a ação civil pública como instrumento apto a tanto, consoante se afere do art. 1º, da LACP.

## **Da inexistência do ato de improbidade e da improcedência da ação**

Da análise da petição inicial, da manifestação e documentos apresentados pelas partes, o recebimento da petição inicial é medida que se impõe, vez que as alegações defensivas, a meu sentir, não se mostram suficientes a afastar o recebimento da inicial, notadamente dada a presença de indícios consistentes com os atos de improbidade. Vejamos.

A parte demandada entende que a pendência de julgamento de suas contas pelo Tribunal de Contas do Estado representam impedimento às conclusões exaradas na petição inicial.

Contudo, é certa a independência das instâncias administrativa, civil e criminal, não por outra razão assim prescrevem diversos dispositivos legais, a exemplo dos arts. 12 e 21 da Lei de Improbidade Administrativa e dos arts. 66 e 67 do Código de Processo Penal.

Noutra senda, a parte demandada reconheceu, nas alegações defensivas, a contratação de serviços advocatícios sem licitação.

Justificou a contratação sem licitação de Brom & Brom Advogados Associados ao argumento de que a apreciação da legalidade na contratação já fora apreciada na seara administrativa, que os serviços advocatícios contratados já haviam conseguido êxito em demandas semelhantes àquelas de necessidade do Município de Lajeado, que pela contratação o Município de Lajeado não restou obrigado a arcar com valores a título de *pro-labore* nem a reembolso de despesas do escritório advocatício, que a prestação de serviços advocatícios resultou em significativo aumento da arrecadação

municipal, que houve processo de inexigibilidade de licitação dada a notória especialização da contratada.

Quanto à contratação sem licitação de Melo e Bezerra Advogados Associados, justificou a contratação direta ao argumento de ter havido autorização legislativa, apreciação da legalidade da contratação na seara administrativa, a notória especialização da contratada, a celebração do contrato na modalidade de êxito, pagamento dos serviços prestados em patamares limitados e de acordo com o valor recebido pelo Município em decorrência do serviço advocatício prestado. Além de possível configuração de enriquecimento sem causa pela interrupção do pagamento dos serviços prestados e de posicionamento do Conselho Federal da OAB a respeito.

No que tange à contratação de Coelho, Guinzeli e Dallagnol Sociedade de Advogados, reconheceu a contratação para atuação em processos administrativos e o desembolso do R\$ 120.000,00.

Reconheceu a transferência de imóvel do patrimônio do município de Lajeado a terceiros, contudo afirma tê-lo feito nos termos da lei, inclusive com prévia autorização legislativa.

Em relação aos demais atos de improbidade, a parte requerida não se manifestou.

Ocorre que, em linhas gerais, o administrador público há de obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; que a investidura em cargo ou público depende de aprovação prévia em concurso público; que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; ressalvados os casos especificados na legislação, os serviços,

compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (art. 37, Constituição Federal); que há limites mínimos à contribuição patronal e à contribuição previdenciária de servidores públicos (arts. 40 e 195, I, da CF e art. 22, I, Lei n. 8.2012/1991); há limitação de alteração de créditos orçamentários (art. 167, CF); há limitação ao repasse do Duodécimo (art. 29-A, CF); há limites a serem observados pela Lei de Responsabilidade Fiscal quando da execução orçamentária (art. 1º, LRF); o agente público deve velar pela observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (art. 3º, Lei de Improbidade Administrativa).

Em sede de cognição sumária, do que consta dos autos entendo demonstrada a existência de indícios da prática de ação ou omissão, que ensejou a perda patrimonial, o desvio, a dilapidação dos bens e dos haveres do Município de Lajeado, bem como a prática de ação ou omissão que violou deveres de imparcialidade e legalidade e atentou contra os princípios da administração pública, induzindo, em tese, a crer que houve a prática de atos de improbidade administrativa pela parte demandada vez que não comprovou a regularidade: a) nos gastos com combustível; b) na movimentação de valores em caixas; c) nas despesas com Assessoria Administrativa; d) na contratação sem licitação; e) no envio de dados contábeis; f) no envio de indicadores de gestão; g) nas receitas e despesas constantes do Balanço Orçamentário; h) no déficit patrimonial apontado; i) na execução orçamentária; j) nas receitas contabilizadas em relação ao FPM e FUNDEB; k) no recolhimento de contribuições previdenciárias; l) no recolhimento de contribuição patronal; m) na alteração de créditos orçamentários; n) nos valores no Demonstrativo de dívida Flutuante; e o) no repasse do Duodécimo.



Nesse aspecto, é cediço que existindo meros indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7º a 9º, da Lei n. 8.437/92, vale o princípio do *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público (STJ, REsp 1.108.010/SC e AgRg no AREsp 126.538/SP).

No mais, registre-se, só é admissível a pronta rejeição da pretensão se houver prova efetiva que evidencie, de imediato, a inexistência do ato de improbidade, a improcedência do pedido ou a inadequação da ação (STJ, REsp 1.192.758).

A inicial veio amparada por elementos que indicam, ao menos provisoriamente, a presença de indícios da prática de atos que, em tese, sem enquadraram em tipos da Lei n. 8.429/1991, havendo indícios que fundamentam a prática de atos de improbidade administrativa pela parte demandada, o que dá ensejo ao recebimento da inicial para a devida fase instrutória.

Registre-se, por relevante e ante aos argumentos defensivos, que o eventual reconhecimento administrativo da regularidade dos atos/omissões da parte demandada não tem o condão de impedir ou obstacularizar a apreciação judicial dos mesmos atos/omissões, dada a independência e autonomia das instâncias, conforme alhures declinado

Noutro quadrante, a parte demandada reconheceu a contratação direta de diversos escritórios de advocacia para a prestação dos mais diversos serviços, buscando justificar a legalidade da contratação sem licitação nos mais variados argumentos e, ainda, não se insurgiu quanto aos valores consideráveis que teriam sido e estariam sendo pagos pelos referidos serviços (R\$ 6.000.000,00 - seis milhões de reais).

Não se desconhece a possibilidade de contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, como um serviço técnico especializado, contudo devem ser identificados os requisitos legais para tanto, como a notória especialização do contratado e a natureza singular do serviço.

Nesse aspecto:

[...] Estando comprovado que os serviços jurídicos de que necessita o ente público são importantes, mas não apresentam singularidade, porque afetos à ramo do direito bastante disseminado entre os profissionais da área, e não demonstrada a notoriedade dos advogados – em relação aos diversos outros, também notórios, e com a mesma especialidade – que compõem o escritório de advocacia contratado, decorre ilegal contratação que tenha prescindido da respectiva licitação (STJ, REsp 436.869/SP).

Não por outro motivo, o Tribunal de Conta da União asseverou que a regra para a contratação de serviços advocatícios é a licitação, sendo a inexigibilidade “exceção”, a qual deve ser precedida, obrigatoriamente, da comprovação da inviabilidade fática e jurídica de competição, da singularidade do objeto e da notoriedade do contratado (Acórdão 3795/2013 – Segunda Câmara).

Em cognição sumária, entendo que a documentação encartada pela parte demandada não comprovou a inviabilidade fática e jurídica de competição, a singularidade do objeto e a notoriedade dos contratados, do que se conclui pela necessidade do recebimento da inicial para a elucidação dos fatos narrados na inicial.

De igual modo, dos argumentos e documentação encartada pela parte demandada, não se afere a regularidade da

doação de bens do Município de Lajeado a terceiros, não havendo sequer indicação dos critérios de escolha dos beneficiados.

Desse modo, dada a necessidade de se apurar, de forma completa e acurada os fatos e os fundamentos jurídicos aduzidos na inicial, o elemento subjetivo da parte demandada, e elucidação dos fatos exige, além da observância do devido processo legal, o recebimento da petição inicial.

### **Do pedido de tutela provisória.**

Em sede de tutela provisória, pugnou a parte autora: i. pelo afastamento da parte demandada do cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal; ii. pela decretação da indisponibilidade de seus bens; iii. pela quebra de sigilos fiscal e bancário; iv. pela imposição do dever de realizar processo licitatório para contratação de escritório de advocacia, com a respectiva suspensão de qualquer contrato de natureza advocatícia por determinado prazo; v. pela suspensão imediata dos contratos de advocacia vigentes, com a respectiva vedação de pagamentos sem autorização judicial; vi. pela imposição da proibição de contratação de pessoas para cargos não concursados, salvo autorização judicial e vii. pela juntada dos contratos firmados com os escritórios de advocacia apontados.

É cediço que a tutela jurisdicional oferecida pelo Estado-juiz pode ser definitiva ou provisória e que, tal qual a tutela definitiva, a tutela provisória pode ser satisfativa/antecipada (visa certificar e/ou efetivar o direito material) ou cautelar (visa conservar o direito afirmado).

A tutela provisória satisfativa antecipa os efeitos da tutela definitiva satisfativa, conferindo eficácia imediata ao direito afirmado, em situações de urgência e/ou evidência; a tutela provisória cautelar, antecipa os efeitos da tutela definitiva não-

satisfativa, conferindo eficácia imediata ao direito à cautela, justificando-se apenas em situações de urgência.

As tutelas provisórias de urgência (satisfativa ou cautelar) pressupõe a demonstração de probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*), na forma do art. 300, CPC; a tutela provisória de urgência satisfativa também exige a reversibilidade dos efeitos da decisão antecipatória (art. 300, §3º, CPC); podem ser requeridas em caráter antecedente ou incidente (art. 294, parágrafo único, CPC).

A probabilidade do direito é a plausibilidade de existência desse mesmo direito, competindo ao magistrado avaliar se há elementos que evidenciem a probabilidade de ter acontecido o que foi narrado e quais as chances de êxito do demandante (art. 300, CPC). Ou seja, inicialmente é necessária a verossimilhança fática, com a constatação de que há um considerável grau de plausibilidade em torno da narrativa dos fatos trazida pelo autor e, junto a isso, deve haver uma plausibilidade jurídica, com a verificação de que é provável a subsunção dos fatos à norma invocada, conduzindo aos efeitos pretendidos.

A tutela provisória de urgência também pressupõe a existência de elementos que evidenciem o perigo que a demora no oferecimento da prestação jurisdicional representa à efetividade da jurisdição e a eficaz realização do direito. O *periculum in mora* há de ser concreto (certo, e, não hipotético ou eventual), atual (está na iminência de acontecer ou acontecendo) e grave (intenso e apto à prejudicar ou impedir a fruição do direito).

Verifico, em cognição sumária, que a parte requerente comprovou possuir apenas o direito à decretação da indisponibilidade

de bens em sede de tutela provisória (verossimilhança jurídica) após a narrativa dos fatos (verossimilhança fática). Explico.

É de conhecimento público e notório ter havido a extinção do mandato eletivo da parte demandada, restando prejudicado o pedido, a meu sentir, no que tange ao afastamento da parte demandada do cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal. No mais, nada há nos autos a indicar que a parte demandada esteja a exercer outro cargo público.

Noutro giro, a considerar que a presente demanda vem amparada por documentos não impugnados pela parte demandada, havendo, pois, elevado grau de plausibilidade em torno da narrativa dos fatos constantes da inicial e que se confirmadas as alegações da parte autora, haverá subsunção do fato à norma e a consequente produção dos efeitos do quanto afirmado, qual seja o reconhecimento da prática de atos e de omissões pela parte demandada, que se enquadram em atos de improbidade que causaram lesão ao erário e atentaram contra princípios da Administração Pública, restará reconhecido o dever de ressarcir o dado, restando a indisponibilidade de bens como medida adequada a garantir integral ressarcimento do danos ao erário.

No aspecto, registre-se que a parte demandada, além de reconhecer ter procedido a contratações sem licitação e a disponibilização de bens públicos a terceiros, fundamenta sua defesa em alegações, desprovidas de quaisquer prova documental, não impugnou especificadamente parte das alegações da parte autora e limitou-se a afirmar a legalidade de seus atos, frente a decisões administrativas a respeito e/ou a pendência delas.

De igual, há nos autos elementos que evidenciem o perigo que a demora no oferecimento da prestação jurisdicional, vez que, conforme afirmado pela parte demandante e reconhecido pela

parte demandada, ainda se está a proceder a pagamentos por serviços contratados sem licitação, fato que, a meu sentir, demonstra a flagrante existência do *periculum in mora*.

Noutro quadrante, quanto ao pedido de concessão da tutela provisória para: i. a imposição do dever de realizar processo licitatório para contratação de escritório de advocacia, com a respectiva suspensão de qualquer contrato de natureza advocatícia; ii. a suspensão imediata dos contratos de advocacia vigentes, com a respectiva vedação de pagamentos sem autorização judicial; iii. a imposição da proibição de contratação de pessoas para cargos não concursados, salvo autorização judicial, iv. a juntada dos contratos firmados com os escritórios de advocacia apontados e v. afastamento dos sigilos bancário e fiscal, imperiosas algumas considerações.

Com efeito, pela ação de improbidade administrativa pretende-se o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa (CARVALHO FILHO, J. S. Manual de direito administrativo. São Paulo/SP: Atlas, 2016, p. 1135).

A Lei da Ação Civil Pública, por seu turno, admite: i. a tutela repressiva, cuja finalidade é a obtenção de providência judicial que imponha ao agente que não mais se conduza de determinada forma e, que, se o caso, seja obrigado a reparar o dano; ii. a tutela preventiva, que objetiva evitar a consumação do dano aos interesses transindividuais.

Conquanto a Lei da Ação Civil Pública tenha previsto apenas essas duas formas de tutela, é de conhecimento de todos que Código de Defesa do Consumidor passou a admitir hipóteses de ação civil pública em que o pedido seja de anulação de atos ou de

cláusulas contratuais (art. 25, IV, b) e que a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público admite a ação civil pública para invalidação de atos. Em tais casos, a sentença que acolher a pretensão terá natureza constitutiva (ou desconstitutiva), já que extinguirá a relação jurídica anteriormente formada (CARVALHO FILHO, J. S. Manual de direito administrativo. São Paulo/SP: Atlas, 2016, p. 1134).

Desta feita, não se afigurando a ação de improbidade administrativa a medida judicial adequada para a desconstituição de relação jurídica, de rigor o inacolhimento do pedido de concessão de tutela provisória para impor o dever de realizar processo licitatório para contratação de escritório de advocacia, com a respectiva suspensão de qualquer contrato de natureza advocatícia; para suspender os contratos de advocacia vigentes, com a respectiva vedação de pagamentos sem autorização judicial; para impor a proibição de contratação de pessoas para cargos não concursados, salvo autorização judicial e para determinar a juntada dos contratos firmados com os escritórios de advocacia apontados.

No mais, a considerar que não se está a imputar a prática de enriquecimento ilícito à parte demandada, e que o afastamento do sigilo fiscal e bancário em nada repercute no quanto a ser elucidado nos autos, o inacolhimento desse pedido é medida que se impõe.

Isso posto, dada a necessidade de se apurar, de forma completa e acurada os fatos e os fundamentos jurídicos aduzidos na inicial:

a) RECEBO A PETIÇÃO INICIAL, razão em que, nos termos do artigo 17, § 9º, da Lei n. 8.429/92, determino a citação da parte demandada para, querendo, apresentar resposta, no prazo e forma legal;

b) DECRETO a indisponibilidade dos bens de MARCIA DA COSTA REIS CARVALHO, qualificada nos autos, com base no que dispõe o artigo 7º da Lei n.º 8.429/92, até a quantia de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais);

c) Oficiem-se aos Cartórios de Registro de Imóveis de Lizarda/TO, Lajeado/TO, Tocantínia/TO, Rio Sono/TO, Miracema, Miranorte e Palmas/TO, requisitando informações acerca de bens pertencentes à parte demandada, bem como determinando, em caso positivo, a anotação de indisponibilidade. Negativa a resposta, oficie-se ao Departamento de Trânsito do Estado do Tocantins e ao Banco Central do Brasil, visando a mesma medida em relação aos veículos registrados em nome da parte demandada e a valores monetários em contas e aplicações financeiras.

d) Oficie-se a Corregedoria de Justiça do Estado do Tocantins para eventual providência a seu cargo, bem como para comunicação às demais comarcas para efeito de providências junto às Serventias Extrajudiciais em relação à decretação de indisponibilidade de bens.

Intime-se o Ministério Público.

Intime-se e cite-se a parte demandada

PARA RACIONALIZAR OS SERVIÇOS, UTILIZE-SE DESTA DECISÃO COMO MANDADO. BEM COMO FICA AUTORIZADO O ESCRIVÃO DA ESCRIVANIA CÍVEL A ASSINAR, POR ORDEM, TODOS OS OFÍCIOS E DEMAIS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO CUMPRIMENTO DOS COMANDOS DESTA DECISÃO E REGISTROS EM BANCOS DE DADOS.

Cumpra-se com prioridade.

Local e data certificados pelo sistema.



**Gisele Pereira de Assunção Veronezi**

**Juíza de Direito Substituta**