



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE PALMAS

1ª VARA DE FEITOS DAS FAZENDAS E REGISTROS PÚBLICOS

Av. Teotônio Segurado, Palácio Marques de São João da Palma, 2º andar, Palmas - TO CEP 77021-085

Telefone (63) 3218 4550 – [http://eproc.tjto.jus.br/eprocV2\\_prod\\_1grau/](http://eproc.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/)

---

Ação Civil Pública – Improbidade Administrativa

Processo n.º 5030372-24.2013.827.2729

Autor: Ministério Público do Estado do Tocantins

Réus: Terra Clean Comercial Ltda. e outros

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

Trata-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, visando à condenação dos requeridos que especifica na inicial por atos de improbidade administrativa.

Também persegue a decretação de nulidade do Processo Administrativo n.º 2013035512, que resultou no contrato emergencial nº 004/2013, firmado entre o Município de Palmas e a empresa TERRA CLEAN COMERCIAL LTDA.

Nos termos da decisão constante do evento 03, e aprofundando o compromisso dialético do juiz com as partes, houve determinação para a intimação do Município de Palmas, a fim de que se manifestasse sobre a pretensão liminar do Ministério Público.

Aportou nos autos a resposta do Município (evento 6).

Passa-se, portanto, à apreciação da medida de urgência, cujo pedido vem delimitado nos seguintes termos:

*“2- LIMINARMENTE, que se suspenda o contrato da Prefeitura de Palmas com a empresa TERRA CLEAN COMERCIAL LTDA. **Inaudita Altera Pars**, devido a sua total irregularidade e por não ter apresentado toda a documentação necessária, pois não a possuía, com a obrigação da Prefeitura de Palmas contratar emergencialmente outra empresa até a realização do procedimento licitatório;*

*3- LIMINARMENTE, a proibição da Prefeitura de prorrogar o contrato (obrigação de não fazer) com a empresa TERRA CLEAN, e a imediata abertura de processo licitatório, não podendo exceder a seis meses para a sua conclusão;*

4- A cominação de multa diária pelo descumprimento da medida judicial (art. 11 da Lei 7.347/85);”

Como já especificado na referida decisão do evento 3, persegue o Ministério Público não só a condenação dos requeridos nas penalidades previstas para aqueles que praticam atos de improbidade administrativa; busca, também, a própria declaração de nulidade do ato administrativo que considera ilegal.

A observação é relevante, na medida em que, a partir dela, é possível concluir que a pretensão do *parquet* se desenvolve com força no **princípio da integratividade do microsistema processual coletivo**. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça aponta para esta direção, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. A probidade administrativa é consectário da moralidade administrativa, anseio popular e, a fortiori, difuso. 2. A característica da ação civil pública está, exatamente, no seu objeto difuso, que viabiliza mutifária legitimação, dentre outras, a do Ministério Público como o mais adequado órgão de tutela, intermediário entre o Estado e o cidadão. 3. A Lei de Improbidade Administrativa, em essência, não é lei de ritos senão substancial, ao enumerar condutas contra legem, sua exegese e sanções correspondentes. 4. Considerando o cânone de que a todo direito corresponde um ação que o assegura, é lícito que o interesse difuso à probidade administrativa seja veiculado por meio da ação civil pública máxime porque a conduta do Prefeito interessa à toda a comunidade local mercê de a eficácia erga omnes da decisão aproveitar aos demais munícipes, poupando-lhes de noveis demandas. 5. As conseqüências da ação civil pública quanto aos provimento jurisdicional não inibe a eficácia da sentença que pode obedecer à classificação quinária ou trinária das sentenças 6. A fortiori, a ação civil pública pode gerar comando condenatório, declaratório, constitutivo, auto-executável ou mandamental. 7. Axiologicamente, é a causa petendi que caracteriza a ação difusa e não o pedido formulado, muito embora o objeto mediato daquele também influa na categorização da demanda. 8. A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se. 9. A doutrina do tema referenda o entendimento de que "A ação civil pública é o instrumento processual adequado conferido ao Ministério Público para o exercício do controle popular sobre os atos dos poderes públicos, exigindo tanto a reparação do dano causado ao patrimônio por ato de improbidade quanto à aplicação das sanções do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, previstas ao agente público, em decorrência de sua conduta irregular. (...) Torna-se, pois, indiscutível a adequação dos pedidos de aplicação das sanções previstas para ato de improbidade à ação civil pública, que se constitui nada mais do que uma mera denominação de ações coletivas, às quais por igual tendem à defesa de interesses meta-individuais. Assim, não se pode negar que a Ação Civil Pública se trata da via processual adequada para a proteção do patrimônio público, dos princípios constitucionais da administração pública e para a repressão de atos de improbidade administrativa, ou simplesmente atos lesivos, ilegais ou imorais, conforme expressa previsão do art. 12 da Lei 8.429/92 (de acordo com o

*art. 37, § 4º, da Constituição Federal e art. 3º da Lei n.º 7.347/85)" (Alexandre de Moraes in "Direito Constitucional", 9ª ed. , p. 333-334) 10. Recurso especial desprovido. (REsp 510150/MA, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2004, DJ 29/03/2004, p. 173)*

A Lei de Improbidade Administrativa, afinada com a garantia constitucional da efetividade da tutela jurisdicional que lhe é própria, prevê apenas três espécies de medidas cautelares: indisponibilidade dos bens, sequestro, e afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função. Portanto, a pretensão liminar do Ministério Público, qual seja a suspensão do contrato firmado entre o Município de Palmas e a empresa Terra Clean Comercial Ltda., encontra suporte no Código de Processo Civil (art. 273 e arts. 797 e seguintes) e na própria Lei n.º 7.347/85 (art. 12).

Nesse norte, é preciso considerar que o regime jurídico do direito processual público, traz diversas ressalvas legais à concessão de tutelas de urgência em face do Estado (Município, Estado e União). A exemplo, a Lei 8.437/1992 (art. 1º. §3º), a qual dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, traz vedação expressa do cabimento de medida liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação.

Neste diapasão, a Lei 9.494/1997 (art. 1º), por sua vez, trouxe a mesma vedação à concessão de tutela antecipada nas ações movidas contra a Fazenda Pública ao prever em seu contexto a aplicação do disposto nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437/1992 às tutelas de urgência previstas nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil.

Cumprir registrar que tais dispositivos de Lei se referem ao caráter de reversibilidade de que deve ser dotado o provimento de urgência – cautelar ou de tutela antecipada. Conforme prevê o próprio Diploma Processual Civil (art. 273, §2º), *“não se concederá a antecipação da tutela quando houver perigo de irreversibilidade do provimento antecipado”*.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do art. 1º da Lei n. 9.494/97, quando do julgamento da ADC 4. Segue-se que o juiz está adstrito ao cumprimento do preceito.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça há posição dominante no sentido de que se deve dar interpretação restritiva ao art. 1º da Lei nº 9.494/97, atenuando-se a impossibilidade de concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública, no caso de situações especialíssimas, onde é aparente o estado de necessidade, de preservação da vida ou da saúde (resp 420.954/sc, Rel. Min. Fernando Gonçalves, j. 22/10/02). Vejam-se, ainda, RESP 447.668/ma, Rel. Min. Félix fisher, j. 01/10/02; RESP 202.093/rs, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, j. 7/11/00; RESP 201.136/ce, Rel. Min. Gilson Dipp, j. 11/4/00; RESP nº 409.172/rs, Rel. Min. Félix

fisher, j. 4/4/02). Casos corriqueiros são as ações em que se tutelam o direito à saúde, como o fornecimento de medicamentos, realização de cirurgias, etc. Com efeito, em situações excepcionais há que se flexibilizar a vedação do deferimento de antecipação de tutela que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação.

No presente caso, no entanto, o Ministério Público não suscita qualquer circunstância excepcional capaz ilidir a restrição imposta pelo art. 1º da Lei n. 9.494/97 c/c arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437/1992.

Sem imiscuir-se nas razões de fato e de direito expostas na petição inicial voltadas ao mérito da demanda, e que, em tese, podem até provocar a declaração de nulidade dos atos administrativos impugnados, o fato é que, como se sabe, a antecipação dos efeitos da tutela está condicionada ao necessário convencimento a respeito da caracterização da excepcional circunstância, dentro do conceito de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

**Não há na petição inicial qualquer argumento associável, por exemplo, à suposta lesão ao erário público, ou à má execução ou não prestação dos serviços de coleta de lixo contratados.**

**Essas premissas já seriam suficientes para o indeferimento da liminar pleiteada que, em caso de concessão, atingiria contrato firmado pelo Município de Palmas, esgotando, em parte, o objeto da ação, sem a caracterização, com já dito, de qualquer circunstância excepcional, dentro do conceito de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.**

Mas não é só. No caso concreto, é preciso considerar que o próprio Município de Palmas, adiantando-se mesmo ao resultado da Ação Civil Pública n.º 2010.0003.0256-0, também em trâmite neste juízo, anulou via procedimento administrativo próprio, tombado sob o n.º 2013003615, o contrato n.º 374/2009, firmado com a DELTA CONSTRUÇÕES S/A. Há decisão naqueles autos, datada de 23/01/2013, impondo ao ente público a obrigação de efetivar procedimento licitatório no prazo máximo de 180 dias, a partir da rescisão do referido contrato que, conforme consta, ocorreu no final de junho de 2013.

Para bem delimitar a situação, vale transcrever nova manifestação deste juízo nos autos da citada Ação Civil Pública n.º 2010.0003.0256-0, através de decisão proferida pela juíza Flávia Afini Bovo, que atuou excepcionalmente na questão por força de substituição automática, já depois da comunicação do Município a respeito da rescisão do famigerado contrato n.º 374/2009, firmado com a DELTA CONSTRUÇÕES S/A. *In verbis*:

*“Insurge dos autos que a rescisão do contrato originário foi ultimada no final de junho de 2013, momento no qual se iniciou o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para realização de licitação, conforme se infere da decisão acima mencionada, prazo este que*

*se findará no final do mês de dezembro do corrente, momento no qual deverá estar finalizada a licitação.*

*(...)*

*Assim, entendo que cabe ao gestor municipal adotar as providências necessárias para a contratação e/ou prorrogação de contratos que se façam necessárias para continuidade do serviço de limpeza.*

*(...)*

*Já quanto ao pedido formulado pelo Ministério Público de aplicação de multa, entendo que, até o presente momento, aparentemente não restou configurado o descumprimento de decisão judicial por parte do Município, uma vez que foi concedido à Administração o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a realização de licitação, a partir da rescisão de contrato com a empresa Delta, o que se deu no final do mês de junho do corrente ano, estando, portanto, a decorrer o prazo para realização de licitação, o qual, em tese, se findará, no final do mês de dezembro deste ano observando ademais, que, portanto, já há determinação judicial para realização de procedimento licitatório.”*

Nesse norte, a partir da manifestação e documentos apresentados no evento 6 (ANEXO3) do presente feito, o Município de Palmas bem demonstra o lançamento do edital de licitação visando à contratação de empresa especializada para execução dos serviços de limpeza urbana em Palmas-TO, cujo aviso foi publicado no Diário Oficial do Município n.º 844 de 13 de setembro 2013.

No caso concreto, tem-se que a coleta de lixo, por óbvio, não pode nem poderia parar, daí porque, em princípio, a contratação emergencial efetivada pela administração municipal se apresenta como medida preventiva para que não haja a interrupção do serviço público essencial.

De fato, as atividades inerentes ao serviço público de limpeza urbana, em especial as de varrição e coleta de lixo domiciliar, são consideradas essenciais e indispensáveis à população como um todo, devendo o interesse público, no momento, se sobrepôr a questões formais de confecção de contrato público.

A administração pública, no quesito serviços públicos, está vinculada ao princípio da continuidade, ou seja, *“os serviços públicos não devem sofrer interrupção, ou seja, sua prestação deve ser contínua para evitar que a paralisação provoque, como às vezes ocorre, colapso nas múltiplas atividades particulares”*<sup>1</sup>. O mais grave aqui é que esse serviço essencial está vinculado a direito fundamental, saúde da coletividade.

Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL EM SUSPENSÃO DE LIMINAR. PROCESSO LICITATÓRIO PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS RECICLÁVEIS E OUTROS. LIMINAR SUSPENDENDO A CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DO SERVIÇO PELA

---

<sup>1</sup> Manual de Direito Administrativo. José dos Santos Carvalho Filho. Lumen Juris, 22ª Ed, p. 318.

EMPRESA VENCEDORA. RISCO DE LESÃO À SAÚDE PÚBLICA DEMONSTRADA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. EFEITO MODULADO DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. Pelos documentos acostados na inicial, o município de aracruz demonstra que há risco de dano à saúde pública na medida em que a decisão judicial suspende a contratação e execução do serviço de coleta e transporte de lixo pela empresa vencedora da concorrência pública nº 011/2010. 2. A contratação emergencial firmada com a mesma empresa vencedora, nos mesmos moldes e valores do processo licitatório, se apresenta como medida preventiva para que não houvesse a interrupção do serviço de coleta de resíduos e antes de esvaziar o objeto deste pedido de suspensão, reforça o potencial lesivo da decisão liminar à saúde pública. 3. Destaca-se que a decisão agravada produzirá seus efeitos apenas até que seja proferida a sentença nos autos do mandado de segurança nº 006100078481, assim não há risco da perda do objeto da ação originária. 4. Recurso a que se nega provimento. (TJ-ES; AgRg-SuspLim 100100037256; Tribunal Pleno; Rel. Des. Presidente; DJES 26/07/2011; Pág. 8)

O procedimento de contratação foi emergencial, nos termos do art. 24, IV, da Lei n.º 8666/93, já que evidentemente o decurso de tempo necessário ao processamento da licitação normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis.

No escólio de Marçal Justen Filho<sup>2</sup>, “a dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estatal”.

Em tempos de distorções midiáticas do que se decide, é bom dizer que não se está aqui chancelando eventual irregularidade formal do procedimento administrativo adotado; conclui-se apenas que a suspensão do contrato em execução, não se revela possível a partir da legislação vigente aplicável à espécie (art. 1º da Lei n. 9.494/97 c/c arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437/1992), aliada à carência da petição inicial, não diria nem com relação à demonstração, mas à falta mesmo de narrativa a respeito de qualquer argumento associável, por exemplo, à suposta lesão ao erário público, ou à má execução ou não prestação dos serviços de coleta de lixo contratados. Toma-se como fundamento, também, a necessidade de manutenção da prestação de serviço público essencial, vinculado diretamente ao direito fundamental à saúde da coletividade, aflorando, assim, o *periculum in mora in reverso*.

**Ante o exposto, INDEFIRO a liminar.**

Promova a escrivania as notificações dos requeridos para apresentação de defesa preliminar no prazo de 15 dias, nos termos do art. 17, §7º, da Lei n.º 8429/92.

---

<sup>2</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética. 15ª Ed., p. 338.

Da presente decisão, intimem-se também o MP e o Município de Palmas.

Palmas, 26 de setembro de 2013.

*Valdemir Braga de Aquino Mendonça*  
*Juiz de Direito Substituto*