

ESTADO DE GOIÁS
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE ANÁPOLIS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL, REGISTROS PÚBLICOS E AMBIENTAL

Autos n.º:5470582.64.2019.8.09.0006

AURORA DA AMAZÔNIA TERMINAIS E SERVIÇOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, devidamente descrita e representada nos autos, ajuizou ação declaratória com pedido de tutela de urgência em face do réu **MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS**.

Como fundamento de sua pretensão, assevera ser empresa que atua na operação de recintos alfandegários, desenvolvendo atividades de logística, transporte, movimentação e armazenagem de cargas.

Conta que se habilitou para participar da Concorrência n.º 01/17, aberta pela Superintendência Regional da Receita Federal da 1ª Região, em fevereiro de 2018, para selecionar empresa interessada em explorar, em regime de concessão pública, o terminal alfandegário situado nesta cidade de Anápolis.

Narra que, tencionando satisfazer os requisitos de habilitação da concorrência, adquiriu um terreno na Fazenda Barreiro, ANS 41, Anel Rodoviário, nesta cidade, e solicitou ao Município, em 15/03/2018, a expedição de autorização



para instalação e construção de um porto seco na área, expedindo-se, para tanto, a competente certidão de uso e ocupação do solo.

Narra que sua solicitação tramitou no processo administrativo nº 16493/18 e, após discussão regular e parecer favorável da Secretaria Municipal da Meio Ambiente e do Núcleo Gestor de Planejamento Urbano, o Município réu deferiu o pedido e expediu, em 21/03/2018, a Certidão de Uso e Ocupação de Solo n.º 638/2018, autorizando a instalação do empreendimento na área para exercer as atividades de operador portuário, depósito de mercadorias e transporte de cargas.

Conta que a Certidão de Uso e Ocupação de Solo n.º 638/2018 integrou o conjunto de documentos obrigatórios apresentados pela empresa autora nos autos da Concorrência Pública n.º 01/17. Narra ainda que a proposta comercial apresentada pela empresa autora naquele certame licitatório foi classificada como vencedora em abril de 2018 e, por ocasião da abertura dos envelopes da fase da habilitação, a certidão de uso de solo expedida pelo Município foi recebida e serviu para ratificar a capacidade técnica e regularidade documental da empresa.

Ressalva, contudo, que passados 8 (oito) meses da expedição daquela certidão de uso de solo em proveito da autora, uma firma adversária que também participa da concorrência apresentou impugnação ao Município requerido, questionando a regularidade da permissão de ocupação que havia sido validamente expedida. A empresa impugnante alegou, para tanto, que o imóvel adquirido pela autora estava localizado fora do perímetro urbano do Distrito Agroindustrial de Anápolis - DAIA e, por isso, a instalação de porto seco no local constitui violação de exigência contida na Lei Municipal n.º 2.508/97, vedando-se, por consequência, a expedição de certidão de uso permitindo o exercício de atividades de operador portuário naquele local.

Conta que a reclamação da adversária gerou a instauração do processo administrativo nº 77528/18 e o Município, após tramitação exígua, lançou decisão nos autos do antigo procedimento n.º 16493/18, representada por parecer

do Núcleo Gestor, cancelando a Certidão de Uso e Ocupação de Solo n.º 638/2018 em 12/02/2019.

Afirma que o procedimento administrativo que culminou com o cancelamento da certidão de uso de solo tramitou com violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Narra que a firma autora não foi validamente notificada para apresentar defesa antes da prolação da decisão negativa, havendo naqueles autos uma certificação de intimação do representante da empresa realizada por telefone que deve ser considerada inválida por estar despida da necessária formalidade. Diz, ainda, que a cientificação não ocorreu e a certidão não corresponde à realidade.

Informa que interpôs o recurso administrativo 14046/19 contra a decisão de cancelamento da certidão de uso de solo em 25/02/2019, postulando a anulação dos atos administrativos e a devolução do prazo de defesa. Relata que o recurso foi encaminhado para apreciação do Conselho Municipal da Cidade de Anápolis - COMCIDADE e assevera que novas ilegalidades formais foram praticadas naquela instância recursal sob condução do Secretário Municipal de Meio Ambiente que dirigia seus trabalhos.

Reporta que, estando o recurso sob condução do COMCIDADE, o órgão promoveu diligências para esclarecer a localização da área comprada pela autora e, para tanto, expediu ofício dirigido à CODEGO questionando se o lote era parte integrante do DAIA e solicitou a juntada de laudo profissional subscrito por um topógrafo para solucionar a controvérsia.

Ressalva, contudo, que o Secretário Municipal não franqueou aos conselheiros votantes do COMCIDADE o acesso à resposta da CODEGO e marcou o julgamento do recurso precipitadamente para 25/04/19. Os conselheiros votaram pela rejeição do recurso apresentado pela requerente e manutenção da decisão da instância administrativa singular que havia anulado a certidão de uso de solo.



Sustenta que o Secretário convenceu os demais conselheiros a julgarem o recurso baseando-se em documentos não oficiais e detentores de dados incorretos sobre a matéria discutida, induzindo-os a erro. Afirma, mais ainda, que a composição daquele órgão julgador recursal estava contaminada pela presença de membros com opção de voto que já haviam participado antes da valoração do caso na primeira instância administrativa.

Assevera que o Procurador Municipal **LEONARDO FERNANDES** estava legalmente impedido de atuar como membro votante do **COMCIDADE** no julgamento do recurso administrativo porque, antes, já havia atuado na primeira instância administrativa como consultor do Município réu, elaborando os Pareceres 1.229/18 e 275/19 que opinaram pelo cancelamento da certidão de uso.

Reforça que outros 03 (três) conselheiros do **COMCIDADE** que também já haviam atuado no julgamento do caso em primeira instância, no caso, **FAUSTO DIEGO DA SILVA MENDES, THIAGO FREITAS VITORINO e IGOR LINO SIQUEIRA**, também participaram da apreciação do recurso, ferindo os princípios da impessoalidade, imparcialidade e moralidade administrativa.

Diz que, de início, ajuizou a ação 1001922-97.2019.4.01.3502 perante a Justiça Federal e obteve decisão liminar favorável em primeira instância para manter a validade de sua certidão, mas, posteriormente, a Desembargadora Federal **DANIELE MARANHÃO COSTA** proferiu decisão em agravo de instrumento extinguindo aquele feito com relação à parte meritória que tratava do pedido de cancelamento do ato administrativo que invalidou a Certidão de Uso e Ocupação do Solo e remeteu as partes para discussão do caso perante a Justiça Estadual.

Reitera as alegações de ilegalidade da decisão administrativa que cancelou a certidão de uso de solo sem observância dos princípios regulares do contraditório e ampla defesa.

Requer, ao final, a concessão de tutela de urgência ordenando a suspensão dos efeitos da decisão administrativa que cancelou a Certidão de Uso e



Ocupação do Solo nº 638/2018 nos autos do processo administrativo nº 16493/2018, bem como, dos efeitos da decisão do COMCIDADE no recurso administrativo nº 14046/2019, determinando-se a continuidade e conclusão do **segundo julgamento** no processo administrativo nº 40375/2019 que foi instaurado por decisão liminar do juízo da 2ª Vara Federal de Anápolis.

Requer, ainda, em sede de tutela cautelar, seja determinado ao Município que, por ocasião do novo julgamento, seja observado e disponibilizado aos Conselheiros do **COMCIDADE** o Ofício nº 111/2019 da **CODEGO** e impedida a participação de qualquer Conselheiro que tenha atuado no julgamento da matéria em primeira instância.

No mérito, roga a confirmação da tutela de urgência e a final anulação definitiva das decisões administrativas que cancelaram a Certidão de Uso e Ocupação do Solo nº 638/2018.

Preliminarmente à apreciação do pedido liminar, a empresa **PORTO SECO CENTRO OESTE S/A**, revelando se tratar de adversária da autora na concorrência pública e interessada nos destinos desta lide, apresentou petição no Evento 08, solicitando oportunidade para intervir na lide na condição de assistente. Defendeu, na ocasião, a impossibilidade de se iniciar esta ação na esfera estadual, alegando, para tanto, que a primeira ação na justiça federal ainda não se encerrou com o trânsito em julgado da sentença extintiva, havendo recursos pendentes de apreciação naqueles autos.

Por fim, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

Decido.

De início, vejo que a parte autora ajuizou a ação n.º 1001922-97.2019.4.01.3502 perante a Justiça Federal e obteve decisão liminar favorável em primeira instância, mas, depois, a Desembargadora Federal **DANIELE MARANHÃO**



COSTA proferiu decisão no agravo de instrumento n.º 1016682-81.2019.4.01.0000, anulando a decisão cautelar do juízo singular e extinguindo aquele feito que corria na seara federal com relação à discussão meritória que tratava da invalidação da Certidão de Uso e Ocupação do Solo. Recomendou, por fim, que o tema meritório fosse tratado na Justiça Estadual, gerando, assim, o ajuizamento da presente lide n.º 5470582.64.2019.8.09.0006.

A discussão inicial sobre a possibilidade de estabelecimento de relação de litispendência entre a primeira ação federal e a presente ação reeditada na esfera estadual ficou superada pelas informações adicionais trazidas pela parte autora nos Eventos 07 e 13. Os documentos juntados revelam que o juízo singular federal, acolhendo pedido de desistência manejado pela parte autora, extinguiu a lide principal e a Desembargadora Federal, no âmbito do agravo de instrumento, proclamou a perda de efetividade de sua decisão por conta do extermínio da ação principal que vinculava aquele recurso.

Assim, remanesce naqueles autos principais apenas discussão acerca da fixação de honorários advocatícios que foi objeto de recurso apelatório por parte do Município de Anápolis, inexistindo litígio pendente acerca da validade e eficácia da Certidão de Uso e Ocupação do Solo n.º 638/2018 e, por isso, creio que ficou liberada a porta para o ajuizamento desta segunda ação na esfera estadual.

Os recursos eventualmente manejados pela adversária **PORTO SECO CENTRO OESTE S/A** naqueles autos federais, por sua vez, aparentemente para protelar artificialmente o trânsito em julgado formal da decisão extintiva do juiz federal, não podem ser tomados como impeditivo processual para a reabertura imediata da discussão neste juízo estadual.

Neste tópico, é preciso reparar que a própria empresa **PORTO SECO CENTRO OESTE S/A** manejou o recurso de agravo de instrumento perante o TRF-1 onde postulou a extinção da primeira lide por incompetência daquela esfera federal para valorar a higidez da certidão de uso de solo que foi emitida por ente público municipal. Assim, uma vez extinta a ação federal e reeditada a discussão

6



na esfera estadual, que, na concepção do **PORTO SECO**, externada naquele recurso de agravo, é a seara jurisdicional correta para valoração da matéria, creio que a interveniente não pode agora, por imperativo lógico, defender a necessidade de se continuar aquela primeira ação federal via utilização de recursos de embargos de declaração ou apelo, sob pena de paradoxo processual.

De fato, a partir do instante em que se encerrou a discussão da matéria naquela esfera federal em consonância à posição da interveniente sobre a competência, creio que falece interesse recursal ao **PORTO SECO** para se insurgir contra a extinção proferida pelo juízo federal e vislumbro neste expediente apenas a intenção de prolongar artificialmente aquela lide para, escorada na tese de falta de trânsito em julgado formal da decisão, obstaculizar, também, o ajuizamento desta segunda ação na justiça estadual.

A argumentação do **PORTO SECO** sobre a falta de extinção em definitivo da lide federal parece querer impor à adversária autora a permanência num verdadeiro “*limbo jurídico*”, pois sustenta que a segunda ação estadual não poderia ainda ser iniciada porque a primeira ação federal ainda não foi encerrada em definitivo por conta do manejo de seus recursos; destituídos de interesse, como vimos.

O expediente, entretanto, não pode ser aceito, sob pena de se negar à requerente o direito constitucional de acesso ao Poder Judiciário e, ainda, sobrestar indefinidamente a discussão jurídica sobre a validade da Certidão de Uso e Ocupação do Solo nº 638/2018.

Assim, uma vez constatado que, atualmente, inexistente relação de litispendência vigente entre a ação federal n.º 1001922-97.2019.4.01.3502 e a presente ação estadual n.º 5470582.64.2019.8.09.0006, passo à valoração do pleito de tutela de urgência contido na inicial.

Neste ponto, registro de saída que a tutela de urgência pedida deve ser parcialmente deferida.



Primeiro, afigura-se incontroverso que a autora se habilitou para participar da Concorrência n.º 01/17, aberta pela Superintendência Regional da Receita Federal da 1ª Região para selecionar empresa interessada em explorar, em regime de concessão pública, o terminal alfandegário situado nesta cidade de Anápolis.

Assim, como parte do esforço para se adequar as exigências do edital da concorrência, retiro dos documentos que a requerente também adquiriu um terreno na Fazenda Barreiro, ANS 41, Anel Rodoviário, nesta cidade, e solicitou ao Município requerido, em 15/03/18, a expedição de autorização para instalação e construção de um porto seco na área, mediante a emissão da competente certidão de uso e ocupação do solo.

A solicitação tramitou no processo administrativo nº 16493/18 e não se pode negar que, após parecer favorável da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e do Núcleo Gestor de Planejamento Urbano, o Município réu deferiu o pedido e expediu a Certidão de Uso e Ocupação de Solo n.º 638/2018, autorizando que a requerente instalasse o empreendimento na área para exercer as atividades de operador portuário, depósito de mercadorias e transporte de cargas.

A expedição da Certidão de Uso e Ocupação de Solo n.º 638/18 também permitiu que a autora comprovasse sua capacidade técnica e adequação documental nos autos da Concorrência Pública n.º 01/2017, sagrando-se vencedora daquele certame em abril de 2018 após oferecer proposta comercial que suplantou os demais adversários, inclusive, a interveniente **PORTO SECO**.

Pois bem, a despeito do Município ter concedido a certidão de uso e ocupação do solo em proveito da autora, ocorre que, posteriormente, a firma interveniente **PORTO SECO CENTRO OESTE S/A** realmente procurou o ente público e impugnou a expedição daquela permissão administrativa, alegando, para tanto, que o imóvel adquirido pela requerente estava localizado fora do perímetro urbano



do Distrito Agroindustrial de Anápolis - DAIA, violando uma exigência contida na Lei Municipal n.º 2.508/97.

De se ver que a reclamação da adversária gerou a instauração do processo administrativo n.º 77528/18 e o Município réu, via atuação do Núcleo Gestor de Planejamento Urbano, após tramitação daquele pleito, lançou decisão nos autos do antigo procedimento n.º 16493/18 cancelando a Certidão de Uso e Ocupação de Solo n.º 638/2018 em 29/01/2019.

Na presente lide, portanto, a autora busca a reversão deste julgamento de invalidade e alega, para tanto, que o procedimento administrativo que gerou o cancelamento da certidão de uso de solo tramitou com violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Pois bem, principiando a valoração das teses nulificadoras que foram levantadas pela autora em sua inicial, diviso plausibilidade na alegação de que a requerente **AURORA** não foi validamente notificada para apresentar defesa administrativa antes da prolação da decisão negativa, nem mesmo pôde participar da colheita de dados técnicos que serviu de base para decisão do Núcleo Gestor de Planejamento do Plano Diretor, convolvendo as faltas formais uma provável violação dos primados da ampla defesa e do contraditório.

Neste ponto, infere-se das cópias do processo administrativo n.º 77528/18 que o Município réu, após recepcionar a impugnação do **PORTO SECO**, ao invés de notificar preliminarmente a empresa beneficiária da certidão de uso de solo para se posicionar sobre a reclamação, no caso, a autora **AURORA**, promoveu preliminarmente a colheita de informações junto aos órgãos técnicos municipais para valorar se o imóvel beneficiado estava localizado fora do perímetro do Distrito Agroindustrial de Anápolis - DAIA e se violava uma exigência da Lei Municipal n.º 2.508/97.

De se ver que, inaugurada esta instrução prévia, o Secretário Municipal de Licenciamento e Planejamento Urbano apresentou o Ofício 07/2018 -



DLHPU/SEMMA ao Núcleo Gestor de Planejamento, opinando pela irregularidade na emissão da Certidão de Uso e Ocupação de Solo n.º 638/2018. Após, vejo ainda que um engenheiro municipal, vinculado ao Núcleo de Patrimônio Imobiliário Municipal, elaborou análise técnica do caso que, contendo inclusive levantamento fotográfico aéreo da área controvertida, concluiu também que o imóvel não estaria dentro do perímetro do DAIA.

Finalmente, uma vez colhidos os dados técnicos aprofundados, o Procurador Municipal **LEONARDO FERNANDES PEDROSO** elaborou em 13/12/2018 o parecer de mérito 1.229/2018, fazendo remissão às opiniões dos técnicos do ente municipal e, em valoração exaustiva da impugnação trazida pelo PORTO SECO S/A, antecipou a posição da Procuradoria Municipal e se posicionou pela necessidade de anulação da Certidão de Uso e Ocupação de Solo n.º 638/2018.

Repare agora que estes andamentos administrativos que, não se pode negar, envolvem instrução probatória da reclamação e valoração meritória sobre a teoria levantada pelo **PORTO SECO** contra sua adversária, processaram-se nos autos administrativos 77528/18 sem que a requerente **AURORA**, beneficiária da certidão e maior interessada em contraditar as alegações, fosse notificada para se posicionar sobre a anulação ou mesmo participar da colheita destes subsídios.

De fato, infere-se do processo administrativo n.º 77528/2018 que, após a reclamação do **PORTO SECO**, o Secretário Municipal de Licenciamento e Planejamento Urbano foi consultado e apresentou parecer negativo; o engenheiro municipal promoveu levantamento técnico da área e apresentou parecer negativo e o Procurador Municipal lavrou um parecer opinando pelo cancelamento da certidão, mas, a autora **AURORA**, detentora da permissão concedida há mais de 08 meses e que estava em vias de ser anulada, não havia ainda sido intimada sequer para se posicionar até aquele instante.

Justamente por isso, aliás, retiro do parecer jurídico lavrado pelo Procurador Municipal, que, apesar do profissional ter esgotado o tema, feito menção à opinião dos técnicos municipais e opinado pelo cancelamento da certidão



que beneficiava a autora sem ouvi-la, sugeriu, ao final, que o Núcleo Gestor, **antes de proferir sua decisão anulatória**, finalmente notificasse a empresa **AURORA** para se posicionar naquilo que se pode interpretar como o **final da instrução**. Vejamos, a propósito, alguns recortes do parecer de mérito 1.229/18, lavrado pelo Procurador Municipal, confirmando o histórico acima narrado, opinando pelo cancelamento da certidão, mas, a título de suposta cautela, recomendando que a autora **AURORA** fosse intimada para se posicionar antes da inafastável decisão de cancelamento da certidão de uso do solo por parte do NGPPD:

Em resposta, o Secretário Municipal de Licenciamento, Habitação e Planejamento Urbano, por meio do Ofício nº07/2018-DLHPU/SEMMA (fls.26/27), assim esclareceu:

Por fim, no Parecer 552/2018 (fls.28) do Núcleo Gestor de Planejamento do Plano Diretor foi ratificada a posição estampada no Ofício nº07/2018-DLHPU/SEMMA requerendo à esta especializada orientação para promover na forma da lei o cancelamento da Certidão de Uso de Solo nº 638/2018 e as demais que foram emitidas para o desempenho das atividades econômicas de “porto seco” em desconformidade à Lei Municipal nº2.508/1997

Com o objetivo de sanar as posições antagônicas levantadas nos Pareceres nº 107/2018 e 552/2018 do NGPPD foi solicitado ao engenheiro civil lotado nesta especializada a elaboração de análise técnica (fls.29), que resultou no seguinte Laudo de Foto Aérea (fls.30/31):

Assim, no presente caso, a Certidão de Uso e Ocupação de Solo nº 638/2018, como se vê, foi emitida em desconformidade à legislação municipal que prevê expressamente na Lei 2.508/97 a implantação de Porto Seco na área destinada ao DAIA ou em outra Adjacente.

Por essa razão, deve a municipalidade promover o controle de seus atos, inclusive para revê-los, a fim de assegurar o estrito cumprimento da legalidade.

Assim, diante do vasto arcabouço fático-jurígeno arregimentado aos autos opina-se pela remessa destes ao Núcleo Gestor de Planejamento do Plano Diretor para que promova a notificação do interessado **NATAN DE SOUSA LIMA JÚNIOR** viabilizando prazo de 10 (dez) dias para apresentação de razões ante o posicionamento firmado no Parecer 552/2018-NGPPD e, caso se mantenha, promover a anulação da Certidão de Uso e Ocupação de Solo nº 638/2018 com fulcro na autotutela administrativa.

Pois bem, a despeito da suposta cautela do Sr. Procurador em ordenar, naquele ponto avançado da instrução administrativa, **que a autora fosse finalmente intimada para se posicionar**, não se pode negar que a tramitação já estava sevicada por indicativo severo de nulidade. Isto porque a regularidade do

processo administrativo ou judicial pressupõe, por óbvio, que a parte impugnada seja intimada para defender seu direito no início da apuração, trazendo seus argumentos para se contrapor à posição do denunciante e, por óbvio, tendo oportunidade de solicitar a produção de provas, participar da colheita de subsídios que tiver sido ordenada e, finalmente, apresentar razões finais antes que sobrevenha nos autos parecer meritório opinativo do órgão consultivo jurídico.

No caso particular dos autos, como vimos, aparentemente se deu o inverso na tramitação da reclamação que foi ofertada pelo PORTO SECO contra a autora AURORA. A reclamação foi ofertada, os subsídios de prova foram colhidos, o órgão de valoração opinativa apresentou parecer meritório negativo e, somente depois deste trâmite exaustivo, no final da apuração, é que se lembrou de ordenar a intimação da autora beneficiária da certidão impugnada para finalmente se posicionar.

A inversão inegável do caminho procedimental, pois, convola a primeira violação aparente dos princípios do contraditório e da ampla defesa e, por si só, seria suficiente para ensejar a nulificação da decisão posterior que invalidou a certidão de uso e ocupação de solo. Outra falta formal, contudo, deve ainda ser analisada e destacada.

De fato, parece em regime de valoração prefacial do caso que a inconsistência formal que caracterizou a inversão da tramitação administrativa depois prosseguiu para inadequação da notificação tardia da autora AURORA para se posicionar sobre a impugnação.

Neste ponto, verifico que o Núcleo Gestor de Planejamento do Plano Diretor, tencionando cumprir a orientação do Procurador Municipal, proferiu um despacho em 10/01/18 nos autos 16493/2018, determinando a notificação da parte autora AURORA na pessoa de seu representante para, finalmente, apresentar razões em face dos pareceres que opinavam pelo cancelamento de sua certidão.



A Secretaria, entretanto, invés de expedir notificação formal para autora, remetendo-lhe o inteiro teor da impugnação, seja mediante o envio de carta registrada, seja mediante a expedição de mandado interno passível de ser cumprido por servidor, ou mesmo, seja mediante a publicação do chamamento no Diário Oficial Municipal, optou por certificar, apenas, que a intimação da parte se deu pela via desburocratizada de uma ligação telefônica em 15/01/18. Vejamos:



A requerente alega em sua inicial que não foi verdadeiramente notificada pela via telefônica e infirma o teor da certificação juntando documentos para provar que o representante legal mencionado na certidão municipal, inclusive, estava em local inaccessível à ligação da secretária que lavrou a declaração.

Malgrado a alegação da parte de que não foi verdadeiramente intimada, contudo, creio que mais importante que esta suposta inadequação fática é a própria inadequação formal da diligência que optou pela escolha de mecanismo

de cientificação destituído de segurança jurídica para documentar importante ato de materialização do contraditório administrativo, no caso, mera ligação telefônica conduzida por servidor **destituído de delegação expressa da autoridade** municipal que lhe permitisse eleger aquela forma de chamamento da empresa impugnada.

De fato, cumpre lembrar que a certidão de uso e ocupação de solo já havia sido deferida em proveito da autora há cerca de 08 (oito) meses após seu projeto ter sido submetido ao crivo técnico dos departamentos municipais e, justamente por isso, o processo administrativo original 16493/18 estava arquivado, vindo a ser reaberto única e exclusivamente por conta da impugnação apresentada pela interveniente **PORTO SECO CENTRO OESTE S/A**.

Assim, afigura-se inegável que o Município, confrontado com a nova impugnação apresentada pela interveniente **PORTO SECO** e, tendo em vista que, por ocasião de sua avaliação inicial, não apurou nenhuma irregularidade no pedido formulado pela autora **AURORA** nos autos 16493/18, deveria ter velado ao máximo pela possibilidade de defesa da impugnada, invés de patrocinar inversão da tramitação administrativa para produzir provas e colher pareceres negativos e, só ao final, mandar notificar a empresa pela via desburocratizada, insegura e falha da ligação telefônica.

Importante destacar, neste ponto, que o artigo 23, § 1º, da Lei Federal n. 9.784/99 e que serve de baliza para a Administração Pública em geral, prescreve que a intimação do interessado para ciência no processo administrativo deve conter, obrigatoriamente, sua identificação completa, a finalidade do ato e, mais importante, **a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos que estão sendo discutidos naqueles autos**. Vejamos:

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

§ 1º A intimação deverá conter:

I - identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa;



II - finalidade da intimação;

III - data, hora e local em que deve comparecer;

IV - se o intimado deve comparecer pessoalmente, ou fazer-se representar;

V - informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento;

VI - indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes. Grifei.

Concomitantemente, a norma legal reza no artigo 23, § 3º e 4º, da Lei Federal n. 9.784/99, que a intimação do interessado pode ser efetuada por ciência no processo, desde que, obviamente, ele esteja presente pessoalmente no local. Por outro lado, em caso de parte ausente e insuscetível de cientificação por termo nos autos, como neste caso, a Administração deve utilizar a intimação pela via postal com aviso de recebimento, telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado. Nunca, a intimação telefônica. Vejamos:

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

§ 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado. Grifei.

§ 4º No caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial.

No caso particular destes autos, como vimos, nenhuma destas prescrições foi observada. A autora **AURORA**, de início, não foi notificada para que pudesse apresentar defesa prévia e ficou alijada da instrução probatória promovida no processo administrativo. Depois, terminada a colheita de subsídios e estando nos autos parecer jurídico negativo do órgão consultivo, ordenou-se sua intimação para apresentar apenas razões finais, mas, novamente, teve vilipendiado seu direito de



defesa pela efetivação de uma intimação telefônica incerta, insegura, destituída de eficácia e, pior ainda, suspeita de conter certificação vazia.

Assim, estado evidenciado o vilipêndio às normas previstas na Lei Federal n. 9.784/99, diviso em regime de elevada plausibilidade a presença da segunda falta formal na atuação administrativa do ente público em nível suficiente para quebrantar, novamente, os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Existe, contudo, uma terceira falta formal a ser destacada.

Neste tópico, já vimos antes que a autora interpôs o recurso administrativo 14046/19 contra a decisão de cancelamento da certidão de uso de solo em 25/02/2019, postulando a anulação dos atos administrativos e a devolução do prazo de defesa.

O recurso foi encaminhado então para apreciação do Conselho Municipal da Cidade de Anápolis - COMCIDADE e, por ocasião do julgamento, é fato que os conselheiros votaram pela rejeição do apelo apresentado pela requerente e manutenção da decisão da instância administrativa singular do Núcleo Gestor de Planejamento do Plano Diretor que havia anulado a certidão de uso de solo.

Ocorre, entretanto, que a composição daquele órgão julgador recursal estava aparentemente contaminada pela presença de membros com opção de voto que já haviam participado antes da valoração do caso na primeira instância administrativa, retirando, assim, a isenção do colegiado.

De fato, já vimos antes que o Procurador Municipal **LEONARDO FERNANDES** atuou na primeira instância administrativa e, após ouvidos os técnicos municipais, elaborou em 13/12/18 o parecer de mérito 1.229/2018, opinando pela anulação da Certidão de Uso e Ocupação de Solo n.º 638/18. Concomitantemente, infere-se do Parecer n.º 31/2019 que o Núcleo Gestor de Planejamento do Plano Diretor acolheu a sugestão do Procurador Municipal e, em julgamento colegiado de primeira instância, em 29/01/2019, nulificou a certidão de uso de solo, tendo



participado como membros votantes os servidores **FAUSTO DIEGO DA SILVA MENDES** (área de engenharia) e **THIAGO FREITAS VITORINO** (área jurídica).

Pois bem, em que pese o Procurador Municipal **LEONARDO** e os membros do NGPPD, **FAUSTO DIEGO** e **THIAGO FREITAS**, terem tido atuação por demais destacada no julgamento da questão na primeira instância administrativa, repetiram depois este mesmo desempenho na apreciação do recurso manejado pela autora. Na ocasião, **LEONARDO**, **FAUSTO DIEGO** e **THIAGO FREITAS** integraram o colegiado **COMCIDADE** e votaram novamente pela nulificação da certidão de uso de solo, repetindo, assim, a valoração que já haviam lançado na primeira instância.

A atuação dúplice destes servidores, portanto, atuando antes no julgamento do caso em primeira instância administrativa perante o **NGPPD** e, depois, repetindo o mesmo entendimento na esfera recursal junto ao **COMCIDADE**, encerra uma violação aparente da regra paradigma do impedimento contida no art. 144, inciso I, do CPC, aplicável por extensão natural ao processo de julgamento na seara administrativa. Vejamos:

Art. 144. Há impedimento do juiz, sendo-lhe vedado exercer suas funções no processo:

II - de que conheceu em outro grau de jurisdição, tendo proferido decisão;

De fato, não se pode negar que os servidores **LEONARDO**, **FAUSTO** e **THIAGO FREITAS**, a partir do instante em que participaram ativamente do julgamento do caso em primeira instância, ficaram legalmente impedidos para atuar em segunda instância na apreciação do recurso administrativo manejado pela autora. A insistência deles em repetir a atuação decisória em primeiro e segundo grau retirou a isenção da valoração recursal e aparentemente violou os princípios da impessoalidade, imparcialidade e moralidade administrativa.



Assim, a tese nulificadora levantada na inicial se reveste de inequívoca plausibilidade, havendo indicativos suficientes de que a autora **AURORA** não foi validamente intimada para apresentar a defesa prévia no início do processo administrativo n.º 77528/18 e nem teve oportunidade de participar da colheita de dados técnicos que serviu de base para decisão do Núcleo Gestor de Planejamento do Plano Diretor que cancelou a Certidão de Uso e Ocupação de Solo n.º 638/18.

Concomitantemente, a incorreção formal avançou depois para a esfera recursal porque a composição do **COMCIDADE** no julgamento do recurso administrativo manejado pela firma requerente estava aparentemente viciada pela participação de membros com possibilidade de voto que já haviam atuado antes da valoração do caso na primeira instância administrativa, retirando, assim, a isenção do colegiado.

Presente, portanto, a verossimilhança da alegação.

No que se refere ao risco de sobrevir no curso deste feito dano irreparável, ou, prejuízo de difícil reparação, cumpre admitir que a nulificação da Certidão de Uso e Ocupação de Solo n.º 638/18, sem observância dos requisitos legais, prejudica imensamente a posição da requerente na Concorrência Pública n.º 01/17, onde foi já classificada como vencedora em abril de 2018, gerando o risco potencial de ser desclassificada daquele certame.

A concessão da tutela de urgência, portanto, é medida que se impõe neste caso, mas, antes de determinar a cautela, devo modular os efeitos da liminar pretendida pela requerente.

Neste ponto, vimos antes que a autora ajuizou primeiro a ação n.º 1001922-97.2019.4.01.3502 perante a Justiça Federal e obteve decisão liminar do juízo da 2ª Vara Federal. Na ocasião, o juiz declarou nulo o ato administrativo que cancelou a Certidão de Uso e Ocupação do Solo e ordenou o restabelecimento do processo administrativo para que fosse assegurada a parte autora manifestação defensiva prévia nos autos n.º 16493/2018.



Na esteira desta decisão, por sua vez, enquanto aquela ação ainda corria na esfera federal, antes de ser extinta, o Município réu desarquivou a impugnação n. 77528/18, apresentada pelo PORTO SECO, reabriu os autos n° 16493, onde sobreveio a anulação da certidão de uso e, finalmente, reiniciou a apuração da discussão nos novos autos administrativos n.º 40375/2019, abertos por ordem do juiz federal, conferindo à autora prazo de 10 (dez) dias para defesa prévia.

Justamente por isso, vejo agora que a autora postulou em sua inicial não apenas a concessão de tutela de urgência suspendendo os efeitos da decisão administrativa que cancelou a certidão de uso no processo administrativo n° 16493/2018, como também requereu que o novo julgamento prosseguisse nos novos autos do processo administrativo 40375/2019 que já foi instaurado por decisão liminar do juízo da 2ª Vara Federal de Anápolis.

Neste ponto, entretanto, creio que não há que se falar aqui em possibilidade de aproveitamento dos atos administrativos praticados sob a égide da antiga decisão liminar do juízo federal nos autos administrativos 40375/2019.

De fato, deve-se ter em mente que, uma vez extinta aquela lide federal por desistência, a liminar outrora concedida pelo juiz federal também perdeu por completo sua validade no mundo jurídico e a situação administrativa das partes retorna naturalmente ao status quo anterior em que vigia a decisão de cancelamento da certidão editada pelo NGPPD e ratificada pelo COMCIDADE.

Justamente por isso, os atos administrativos que porventura já foram lançados nos novos autos administrativos 40375/2019, abertos por conta da antiga decisão liminar federal, ficam também automaticamente invalidados, sob pena de se repriminar nesta esfera estadual os efeitos de uma decisão federal que não está mais vigente.

Deve-se ter em mente que, a partir da extinção daquela lide federal, além das partes em litígio terem sido devolvidas ao estágio anterior ao



ajuizamento, a questão meritória também foi devolvida por completo à valoração do juízo estadual e, por isso, não há que se falar em prolação de decisão cautelar nesta esfera que ordene o prosseguimento da discussão administrativa tomando por base uma decisão que foi lançada por outro juízo e não mais produz efeitos.

Assim, deixo registrado que esta decisão de tutela de urgência irá declarar a anulação do parecer decisório do NGPPD que cancelou a certidão de uso de solo n.º 638/2018, bem como, da decisão recursal lançada pelo COMCIDADE, determinando-se ao Município réu que reinicie a discussão administrativa a partir da apresentação da impugnação do **PORTO SECO**, conferindo à autora prazo para apresentar defesa prévia e, mais ainda, repetindo-se instrução administrativa para oportunizar a colheita de provas de interesse da demandante sobre o caso.

Por fim, verifico ainda que a autora solicitou ao juízo que, em sede de tutela cautelar, determine também ao Município réu que, por ocasião da renovação do julgamento, disponibilize aos membros do **COMCIDADE** o Ofício n.º 111/19 da **CODEGO** e impeça a atuação em sede recursal de qualquer conselheiro que tenha apreciado a matéria em primeira instância.

A conduta administrativa que será adotada pelo ente público a partir da reabertura da discussão, contudo, está adstrita ao limite de sua própria discricionariedade para conduzir a nova apuração extrajudicial, não cabendo ao juiz, por antecipação, prevenir escolhas e impor balizas ou condições de atuação. Obviamente, caso o réu incorra na repetição de comportamentos ilegais que violem o espírito desta decisão, o evento pode ser trazido pela parte ao magistrado para apreciação sobre a eventual necessidade de se restabelecer a eficácia desta tutela de urgência.

Diante do exposto, defiro o pedido de tutela de urgência para declarar nulo o Parecer n.º 31/2019 proferido pelo Núcleo Gestor de Planejamento do Plano Diretor em 29/01/2019, nos autos 16493/2018, restabelecendo, por via de natural consequência, a validade da Certidão de Uso e Ocupação de Solo n.º 638/18 que beneficia a autora **AURORA DA AMAZÔNIA TERMINAIS E SERVIÇOS LTDA.**, até



final repetição da discussão administrativa da impugnação apresentada pelo **PORTO SECO CENTRO OESTE** nos autos n.º 77528/18.

Declaro também nula, por imperativo de lógica consequência, a decisão recursal lançada pelo **COMCIDADE** no recurso administrativo 14046/2019.

Por fim, determino ao Município réu que, uma vez nulificada a decisão que cancelou a certidão de uso de solo, reabra, no prazo de 30 (trinta) dias, a discussão administrativa da impugnação apresentada pelo **PORTO SECO** nos autos 77528/2018, conferindo à autora prazo inicial para apresentar defesa prévia e, após, deverá ainda repetir a instrução administrativa para oportunizar a colheita de provas de interesse da demandante sobre o caso. Ficam destituídos de validade ou consideração para fins de cumprimento desta decisão liminar quaisquer atos que porventura tenham sido praticados nos novos autos administrativos n.º 40375/2019; aberto por conta da antiga decisão liminar federal que perdeu sua validade.

Em se considerando que o direito objeto da lide é indisponível e, por isso, insuscetível de conciliação, deixo de designar a audiência prevista no art. 334 do CPC, determinando de imediato a citação do **MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS** para tomar ciência da concessão da tutela, observar seu cumprimento e ainda, no prazo de 30 (trinta) dias, contestar os termos do pedido.

Uma vez realizada a citação do Município requerido, intimem-se ambas as partes litigantes para, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestarem sobre o pedido de admissão como assistente formulado pelo **PORTO SECO CENTRO OESTE** na petição do Evento 08. Intimem-se. Cumpra-se.

Anápolis, 12 de setembro de 2019.

CARLOS EDUARDO RODRIGUES DE SOUSA
Juiz de Direito

