



Número: **1041003-44.2023.4.01.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **6ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 18 - DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO CARLOS MAYER**

Última distribuição : **09/10/2023**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Processo referência: **1095545-94.2023.4.01.3400**

Assuntos: **Anulação, Termo Aditivo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes  |                    | Procurador/Terceiro vinculado   |         |         |
|---|--------------------|---|---------|---------|
| PORTO SECO CENTRO OESTE S/A (AGRAVANTE)                 |                    | ANTONIO CORREA JUNIOR (ADVOGADO)<br>VERA CARLA NELSON CRUZ SILVEIRA (ADVOGADO)<br>PEDRO ULISSES COELHO TEIXEIRA (ADVOGADO)  |         |         |
| AURORA DA AMAZONIA TERMINAIS E SERVICOS LTDA (AGRAVADO) |                    | ALEXANDRE RODRIGUES SOUZA registrado(a) civilmente como ALEXANDRE RODRIGUES SOUZA (ADVOGADO)<br>BRUNO DE MORAIS FALEIRO (ADVOGADO)<br>BENJAMIN CALDAS GALLOTTI BESERRA (ADVOGADO)<br>ALEXANDRE MOREIRA LOPES (ADVOGADO) |         |         |
| UNIÃO FEDERAL (AGRAVADO)                                |                    |   |         |         |
| Documentos  |                    |   |         |         |
| Id.   | Data da Assinatura | Documento   | Tipo    | Polo    |
| 425100214   | 23/09/2024 18:53   | <a href="#">Decisão</a>   | Decisão | Interno |



PODER JUDICIÁRIO  
Tribunal Regional Federal da Primeira Região  
**Gab. 18 - DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO CARLOS MAYER**  
Processo Judicial Eletrônico

**AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) 1041003-44.2023.4.01.0000**

PROCESSO REFERÊNCIA: 1095545-94.2023.4.01.3400

AGRAVANTE: PORTO SECO CENTRO OESTE S/A

Advogados do(a) AGRAVANTE: ANTONIO CORREA JUNIOR - DF16286-A, PEDRO ULISSES COELHO TEIXEIRA - DF21264-A, VERA CARLA NELSON CRUZ SILVEIRA - DF19640-A

AGRAVADO: AURORA DA AMAZONIA TERMINAIS E SERVICOS LTDA, UNIÃO FEDERAL

Advogados do(a) AGRAVADO: ALEXANDRE MOREIRA LOPES - DF41351-A, ALEXANDRE RODRIGUES SOUZA - DF50319-A, BENJAMIN CALDAS GALLOTTI BESERRA - DF14967-A, BRUNO DE MORAIS FALEIRO - DF35491-A

**DECISÃO**

Trata-se de alegação, pela agravante Porto Seco Centro-Oeste S/A, de novo descumprimento de decisão judicial pelas coagravadas Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. e União Federal, consubstanciado na elaboração de Termo Aditivo 3, destinado à prorrogação do prazo de início de funcionamento do porto seco da Aurora da Amazônia, em vias de ser assinado (ID 423792786).

Em 06/06/2024, proferi decisão (ID 419344631) em que determinei “à *União que se abstenha de adotar condutas que tornem ineficazes as decisões judiciais, ou seja, que **tome as providências** necessárias para que sejam efetivamente suspensos os efeitos do segundo termo aditivo e do ato administrativo que aprovou o Parecer SEI 3392/2023/MF, bem como que **emita nova nota** tornando sem efeito a nota anteriormente expedida, a não ser que a prorrogação do prazo para implantação das instalações portuárias seja deferida por novo ato administrativo não viciado” (destaque no original).*

Devidamente intimada, a pessoa jurídica interessada União comprovou, em 28/06/2024, o cumprimento da decisão (ID 420745853), informando que a Receita Federal, por intermédio da Informação Dipol/SRRF01 06/2024 (ID 420745861), havia adotado as seguintes providências:

a) Encaminhamento da Notificação 001/2024-SAANA/DRF-ANÁPOLIS/GO datada do dia 11/06/2024 à Aurora da Amazônia Terminais e Serviços LTDA. em que informa que os efeitos do Termo Aditivo 2 encontram-se suspensos em decorrência da decisão judicial;



b) Publicação de nova “*Nota aos Usuários do Porto Seco em Anápolis/GO*” na página 6, do Jornal O Popular, edição do dia 14/06/2024, tornando sem efeito a nota anteriormente publicada (ID 420745857);

c) Publicação na página 77, da Seção 3, edição 114, do dia 17/06/2024, do Diário Oficial da União extrato de cumprimento da decisão judicial e, também, tornar sem efeito o extrato do Termo Aditivo 2 anteriormente publicado (ID 420745859).

Por sua vez, a agravante impetrante Porto Seco Centro Oeste, em 26/08/2024, alega o descumprimento já referenciado, apresentando documentos (ID 423792801). Relata que a litisconsorte passiva Aurora da Amazônia reiterou requerimento de reanálise e reapreciação do pedido de prorrogação do prazo para início das atividades do porto seco, tendo sido emitido Termo de Constatação SAANA/DRF/Anápolis 1/2024 e, em seguida, houve a juntada de minuta de Termo Aditivo 3 ao contrato de permissão para prestação de serviços públicos de movimentação e armazenagem de mercadorias em porto seco no Município de Anápolis, que entre si celebram a União e a Aurora da Amazônia.

Prossegue para narrar que, ato contínuo, a Divisão de Programação e Logística (Dipol) da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil 1.ª RF (SRRF01) elaborou instrução relativa ao tema e determinou o encaminhamento do processo à Procuradoria da Fazenda Nacional para consulta.

Continua para esclarecer que, em retorno, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional exarou o Parecer SEI 2882/2024/MF no qual concluiu pela: (i) viabilidade jurídica de manutenção do contrato, com readequação do cronograma para início do funcionamento do serviço; (ii) possibilidade jurídica de celebração de termo aditivo, com definição de novos prazos para a prestação do serviço e (iii) adequação formal da minuta de Termo Aditivo 3.

À derradeira, noticia que as obras continuam a ser realizadas, apesar de estarem embargadas pelas autoridades competentes. Donde pugna sejam instadas as autoridades que relaciona a se absterem da prática das providências tendentes à assinatura do Termo Aditivo 3 ao contrato de permissão para prestação de serviços públicos de movimentação e armazenagem de mercadorias em porto seco no Município de Anápolis/GO, que entre si celebram as coagravadas União e a Aurora da Amazônia e, caso já tenham sido efetivadas, que as tornem sem efeitos, com fixação de *astreintes* para o caso de descumprimento.

Na sequência, em 29/08/2024, a coagravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. (ID 424006304) relata que, na decisão já citada, teria ficado consignado expressamente que nada impedia que a Receita Federal do Brasil editasse novo ato administrativo prorrogando o prazo para início das atividades do porto seco, desde que baseado em outros elementos que não na decisão liminar proferida na Ação 1061425-25.2023.4.01.3400.

Defende a regularidade da celebração de novo termo aditivo ao contrato de permissão com o objetivo de se prorrogar o prazo para início das atividades no Porto Seco de Anápolis ante a possibilidade legal, editalícia e contratual para tanto. Finalmente, expõe que não subsiste o embargo da obra, uma vez que foi afastado por decisão proferida no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Daí pleitear, ao fim, pelo indeferimento do novo pedido de tutela recursal formulado pela parte agravante.



Em novo petição, a agravante Porto Seco (ID 424386955) comunica, em 05/09/2024, a edição do Parecer SEI 2882/2024/MF, destinado a autorizar a assinatura do referenciado Termo Aditivo 3, que prorroga o prazo de início de funcionamento do porto seco por parte da Aurora da Amazônia, em vias de ser assinado.

Determinei fosse franqueada vista à coagravada União para que se manifestasse sobre a alegação de descumprimento (ID 424404050).

Em resposta, a agravada União aduz haver cumprido integralmente a decisão anteriormente proferida. Argumenta que o relato de descumprimento se traduz em um alargamento da demanda, razão pela qual deve ser manifestado na via própria, com observância do contraditório e da ampla defesa, sob pena de supressão de instância.

Justifica a recorrida que, ao apreciar o requerimento administrativo de readequação do prazo para início do funcionamento do empreendimento, a Administração concluiu ser possível a readequação dos prazos contratuais, ainda que na pendência de apreciação de eventual sancionamento da empresa contratada em decorrência do atraso na entrega da instalação onde será operado o porto seco. Pondera haver sido ressalvada expressamente a possibilidade de que seja efetuado o sancionamento da contratada por eventual descumprimento contratual após regular processo administrativo. Por isso, postula pela rejeição da alegação de descumprimento da decisão judicial antes referida.

Em nova manifestação (ID 424652494), a agravante impetrante Porto Seco reitera informação de descumprimento e ratifica a pretensão anteriormente deduzida. Adverte haver a pessoa jurídica interessada União levado a efeito um simulacro de renovação do ato de prorrogação sem vícios, em que se substituiu a falsa motivação para a prorrogação por um juízo de conveniência e oportunidade baseado em motivação contraditória nos seus próprios termos.

Elucida que a coagravada União, ao mesmo tempo em que, diante do flagrante inadimplemento contratual da contratada Aurora, deflagrou processo punitivo em desfavor desta, contraditoriamente, sustenta que há conveniência na concessão de uma prorrogação de prazo para o adimplemento da mesma obrigação cujo descumprimento deu azo à abertura ao mencionado processo sancionatório.

Em novo peticionamento, vem a coagravada Aurora da Amazônia aos autos (ID 424714185), mais uma vez, para apresentar breve contexto do histórico de exploração do Porto Seco de Anápolis/GO e reiterar sua pretensão de que seja indeferido o pedido de suspensão do novo ato administrativo editado pela coagravada União.

Feito esse relato, passo a decidir.

Inicialmente, cumpre destacar que, pela decisão cujo descumprimento ora se alega (ID 419344631), ficou expressamente consignado que a apreciação judicial até então levada a efeito dizia respeito tão somente ao pleito de substituição do imóvel, e não quanto à pretensão de prorrogação do contrato. Isso na consideração de que a validade e higidez das decisões judiciais que determinaram a celebração do contrato entre as coagravadas Aurora e a União **não têm o condão de eximir a permissionária do cumprimento das regras contratuais**, sendo indispensável a edição de ato administrativo indene de vícios para deferimento da prorrogação de prazo pretendida.



Para que dúvidas não restem, há que se enfatizar que esse ato administrativo “*indene de vícios*”, caracteriza-se como ato que necessariamente analise as repercussões da perda do prazo para início do funcionamento do Porto Seco de Anápolis/GO, o que perpassa, obrigatoriamente, pela apreciação das consequências do descumprimento de cláusulas editalícias e contratuais.

No entanto, não foi isso o que a coagravada União levou a efeito. Na verdade, utilizou-se de fundamento falacioso para embasar a possibilidade de prorrogação do prazo contratual, sem que fosse analisado o único motivo autorizador para tanto – o contratual, ancorando-se na suposta eficiência e continuidade do serviço prestado, em detrimento do efetivo preenchimento dos requisitos legais.

A conduta da coagravada União é nitidamente contraditória em si, à medida que, ao mesmo tempo em que notifica a coagravada contratada Aurora acerca do não cumprimento das cláusulas contratuais, o que motivará a Administração a tomar medidas visando à aplicação das sanções previstas no Contrato de Permissão (fls. 4/5 do ID 423792801), autoriza a prorrogação do prazo contratual, a princípio, sem qualquer respaldo legal. Isso na compreensão de que entre as sanções a que está sujeita a contratada, em caso de inadimplemento total ou parcial da obrigação, estão a própria caducidade, rescisão ou anulação da contratação, não sendo coerente cogitar-se em prorrogação do prazo sem que finalizado o devido processo administrativo para aplicação de eventual sanção. Veja-se (Parecer SEI 2882/2024/MF - fls. 55/69 do ID 423792801):

[...]

a) Existe alguma previsão contratual ou legal que impeça a empresa contratada de executar as suas obrigações contratuais ou que impeça a Administração de realizar ajustes nos prazos de execução e entrega?

Em uma análise do edital, do contrato e da legislação aplicável à contratação, não existe impedimento de ordem legal ou contratual à manutenção do contrato de permissão, mesmo que venha a ser constatada a inexecução contratual pela atual permissionária dos serviços em questão. Caso esteja presente algum dos fatores mencionados no art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, entende-se que é viável o deferimento de novo prazo para instalação do empreendimento sem qualquer sancionamento à empresa diante da previsão do item 9.2 do Edital da Concorrência RFB/SRRF01- Nº 01/2017. Caso não se verifiquem os motivos previstos no art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, o atraso no início de funcionamento do Porto Seco configura inexecução do contrato e poderá acarretar, a critério do poder permitente, 1) a declaração de caducidade da permissão ou 2) a aplicação das sanções contratuais, devendo a decisão administrativa a esse respeito restar adequadamente fundamentada no processo.

b) É juridicamente possível alterar o prazo de execução contratual para instalação e início de funcionamento do porto seco, mesmo que ainda esteja pendente a análise sobre a aplicação de sanções pelo atraso na entrega da instalação apta para funcionamento, a ser apurado em procedimento próprio que assegure o contraditório e a ampla defesa?

O art. 38, § 3º, da Lei nº 8.987/1995 prevê que não será instaurado processo



administrativo de inadimplência antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, os descumprimentos contratuais referidos no § 1º deste artigo, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento nos termos contratuais. Como se nota, antes mesmo da instauração de processo para apuração de inadimplência da contratada, deve ser dado um prazo para que a empresa corrija eventuais falhas e transgressões apontadas pela Administração.

A análise quanto à necessidade de aplicação de sanções pelo atraso na entrega da instalação para funcionamento do porto seco depende de processo cuja conclusão pode ser demorada, com manifestação prévia da empresa interessada e minuciosa apreciação administrativa. Assim não é exigível e nem seria razoável considerar que a definição quanto à continuidade do contrato dependa da conclusão dessa análise. Essa conclusão, na verdade, estaria em desacordo com o princípio da eficiência, que deve pautar a atuação administrativa.

Assim, a resposta ao segundo questionamento formulado pela Administração, no entender desta Coordenação-Geral, é pela possibilidade de readequação dos prazos contratuais, ainda que esteja pendente análise sobre o sancionamento a empresa diante do atraso na entrega da instalação onde será operado o porto seco.

[...]

[Destaque no original.]

Nesse ângulo, o proceder da coagravada União amolda-se ao conceito de *venire contra factum proprium*. Na temática, não se descuida que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme em reconhecer o comportamento processual contraditório, quando levados a efeito atos capazes de introduzir nas relações jurídicas fatores de instabilidade e incerteza, frustrando aspirações legítimas pautadas na lealdade inerente ao processo. De fato, “a cláusula geral do ‘nemo potest venire contra factum proprium’, [...] além de consagrar a proibição do comportamento contraditório, traduz consequência derivada dos princípios da confiança e da boa-fé objetiva, que visam obstar, nas relações jurídicas, práticas incoerentes por parte daqueles que incutem, em outrem, em razão de conduta por eles concretizada [...], expectativas legítimas que, no entanto, vêm a ser posteriormente frustradas em função de uma inesperada mudança de atitude conflitante com a conduta inicial” (cf. MS 31.695-AgR/DF, Segunda Turma, da relatoria do ministro Celso de Mello, DJ 10/04/2015). (Cf. ainda: MS 32.136-MC/DF, decisão monocrática do ministro Celso de Mello, DJ 31/07/2013.)

Dito isso, na concreta situação dos autos, verifica-se que o comportamento da coagravada União consiste em descumprimento manifesto da anterior decisão, por via oblíqua, uma vez que o fundamento da eficiência e da continuidade do serviço não se traduz em fundamento autônomo. Isso na perspectiva de que o novo ato administrativo deveria ter sido produzido apreciando efetivamente, com base no contrato, o motivo para eventual autorização de sua prorrogação, o que não foi feito.

Isso porque a atuação perpetrada pela coagravada União, ao tempo em que reconhece que a única previsão contratual para prorrogação do prazo é apreciando os motivos do art. 57, § 1.º, da Lei 8.666/93, com base em alegada eficiência e na necessidade de se franquear a ampla defesa e contraditório à contratada, autoriza a prorrogação do contrato,



independentemente da análise do seu descumprimento à luz da legislação citada, configurando uma via transversa para manifesta desobediência da decisão judicial. O que, por si só, afasta a alegação de que a motivação adotada para embasar o Termo Aditivo 3, para além de não consistir em fundamento autônomo, refugiria ao objeto do mandado de segurança impetrado na origem que, como visto, está imbricada com o vício ensejador da suspensão dos efeitos do Termo Aditivo 2.

Com efeito, a efetiva autorização de prorrogação do contrato sem a devida análise do descumprimento contratual traz mais insegurança jurídica à já grave situação em comento, em que o contrato firmado subsiste com amparo apenas em decisões judiciais precárias, por meio das quais foram suspensos os efeitos da sentença proferida nos Autos de origem (1006095-67.2019.4.01.3502); restabelecida a decisão liminar que autorizou a celebração do contrato de permissão firmado entre a Aurora e a União (ID 400788632 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502) (cf. ANTAG 1000256-52.2023.4.01.0000, Sexta Turma, da relatoria do juiz federal convocado Márcio Sá Araújo, *PJe* 21/01/2024); e deferida a substituição do imóvel (Ação de procedimento comum 1061425-25.2023.4.01.3400).

De mais a mais, a eficiência e a continuidade do serviço estão garantidas pela prorrogação da prestação de serviços pela contratante originária Porto Seco, não havendo falar-se em qualquer prejuízo, seja às partes, à coletividade ou à Administração, em se aguardar o regular processamento do processo administrativo sancionador para se aferir a possibilidade contratual ou não de prorrogação do prazo, garantindo-se maior segurança jurídica, particularmente na esfera administrativa.

De fato, a prorrogação indevida de contrato de longa duração, portanto, a princípio, sem qualquer respaldo contratual, jurídico ou legal, acrescenta evidente insegurança jurídica à hipótese, a configurar, aí sim, a inobservância ao interesse público primário.

Finalmente, como já pontuado na decisão reputada por descumprida, impõe-se repisar o fato de não haver impedimento judicial quanto à continuidade das obras realizadas pela coagravada Aurora em terreno particular, sendo tal ato de responsabilidade exclusiva dessa empresa e sem qualquer compromisso de que gerará obrigação de que o porto seco seja ali instalado.

À vista do exposto, **reconhecendo o descumprimento da decisão judicial** (ID 419344631), **determino** à coagravada União que se abstenha de prorrogar o prazo para implantação das instalações portuárias sem prévia análise, por meio do devido processo administrativo sancionador, do descumprimento das obrigações contratuais por parte da contratada Aurora da Amazônia, consubstanciado na assinatura do Termo Aditivo 3 e, caso já tenha sido realizado, que o torne sem efeito.

**Intime-se** a União e **notifiquem-se** as autoridades apontadas (fl. 10 do ID 423792786 e fl. 12 do ID 424652494) para que dêem cumprimento à presente ordem judicial no prazo de 5 (cinco) dias, contados a partir da ciência, sob pena de multa, comprovando-se nos autos.

Oportunamente, retornem conclusos os autos para julgamento do mérito do agravo de instrumento e do agravo interno interposto pela Aurora (ID 369448645).

Publique-se. Intimem-se. Cumpram-se.



Brasília/DF, 23 de setembro de 2024.

**Desembargador Federal JOÃO CARLOS MAYER SOARES**  
**Relator**

