JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PROCESSO: 1000256-52.2023.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1006095-67.2019.4.01.3502
CLASSE: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CÍVEL (1689)
POLO ATIVO: PORTO SECO CENTRO OESTE S/A
REPRESENTANTE(S) POLO ATIVO: MARCELO LAVOCAT GALVAO - DF10958-A, PEDRO ULISSES COELHO TEIXEIRA - DF21264-A, VERA CARLA NELSON CRUZ SILVEIRA - DF19640-A e ANTONIO CORREA JUNIOR - DF16286-A
POLO PASSIVO:AURORA DA AMAZONIA TERMINAIS E SERVICOS LTDA e outros
REPRESENTANTE(S) POLO PASSIVO: BRUNO DE MORAIS FALEIRO - DF35491-A, ALEXANDRE MOREIRA LOPES - DF41351-A, ALEXANDRE RODRIGUES SOUZA - DF50319-A e BENJAMIN CALDAS GALLOTTI BESERRA - DF14967-A
RELATOR(A):JOAO CARLOS MAYER SOARES

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

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CÍVEL (1689) 1000256-52.2023.4.01.0000

R E L A T Ó R I O

O EXMO SR. DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO CARLOS MAYER SOARES (RELATOR):

Trata-se de embargos de declaração, opostos pela parte requerida agravante Porto Seco Centro Oeste S/A, em agravos internos em tutela antecipada antecedente em cujos autos foi deferida a tutela provisória pretendida, a fim de suspender os efeitos da sentença de improcedência proferida nos autos de origem (1006095-67.2019.4.01.3502), restabelecendo a decisão liminar que autorizou a celebração do contrato de permissão entre a requerente agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. e a requerida agravante União.

O acórdão embargado, pelo qual se negou provimento aos agravos internos interpostos pelas partes requeridas, vencida a Desembargadora Federal Kátia Balbino, que dava provimento aos recursos, foi assim ementado (fls. 1.220/1.248):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO PELO PROCEDIMENTO COMUM. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. EXPLORAÇÃO DE PORTO SECO. CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO DE APELAÇÃO. LONGA E INTRINCADA DISCUSSÃO JUDICIAL. AGRAVOS INTERNOS. DESPROVIMENTO.

1. De acordo com o disposto no § 4º do art. 1.012 do Código de Processo Civil, a eficácia da sentença poderá ser suspensa "se o apelante demonstrar a probabilidade de provimento do recurso ou se, sendo relevante a fundamentação, houver risco de dano grave ou de difícil reparação", hipótese configurada, no caso, quanto à probabilidade de provimento do recurso de apelação, diante da situação fática dos autos.

2. A pretensão deduzida nos autos de origem cinge-se ao reconhecimento do direito à contratação da empresa vencedora da Concorrência Pública RFB/SRRF01/2017, à qual foi adjudicado o objeto da licitação ainda no ano de 2019. Nesse contexto, a despeito das diversas discussões judiciais que foram levantadas sobre o procedimento licitatório em questão, pela licitante concorrente, não há qualquer provimento judicial que obste a contratação. Pelo contrário, em diversas oportunidades, este Tribunal, analisando a questão, vem entendendo pela inexistência de flagrante ilegalidade, de modo que não se tem por indevida a conduta administrativa que prosseguiu com a licitação.

3. Decisão mantida.

4. Agravos internos a que se nega provimento.

Na peça recursal (fls. 1.251/1.271), a parte embargante alega, em síntese, a existência de omissão no julgado, ao argumento de que foi desconsiderado o fato superveniente relativo ao inadimplemento contratual incontroverso por parte da requerente agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. consubstanciado na ausência de realização das instalações portuárias em nenhum dos terrenos ofertados à autoridade administrativa, o que levaria ao reconhecimento da extinção do contrato revigorado nos autos, o que não aconteceu apenas pelo fato de se tratar de questão *sub judice*.

Aponta erros de fato sobre as seguintes premissas de que teria partido o julgado ora embargado: (i) inexistência de provimento judicial obstando a contratação, mas, sim, a existência de vários pronunciamentos desta Corte Regional no sentido de não se vislumbrar flagrante ilegalidade no certame; (ii) o enfrentamento da argumentação sobre a inabilitação da requerente agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. por fato superveniente encontraria obstáculo nos limites da causa; e (iii) o contrato *sub judice* já estaria vigendo há mais de 2 (dois) anos, de modo a justificar a preservação do *status quo* até o julgamento da apelação correspondente.

Após apresentar relato acerca da miríade de ações em cujos autos são debatidas questões relacionadas à Concorrência Pública RFB/SRRF01 1/2017, sustenta que não é possível afirmar que os órgãos julgadores desta Corte Federal já tenham assentado a legalidade da pretensão da requerente agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda., defendendo que sua inabilitação, essa sim, decorreu de ato revestido de presunção de legitimidade da autoridade licitante.

Prossegue para asseverar que a legalidade do ato de inabilitação tem sido robustecida a partir do amadurecimento dos fatos, revelando a manifesta ilegalidade da imposição da contratação da requerente por um juiz que tomou para si competência alheia, ocasionando abusiva intervenção na licitação, a despeito de a motivação do ato questionado ter respaldo em decisões da Justiça Estadual que revelam não haver justa causa para superação da inabilitação, o que configura erro de fato na premissa invocada no voto embargado para assentar a probabilidade do êxito recursal da requerente agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda.

Continua para defender que a impossibilidade de substituição do bem imóvel para fins de instalação do porto seco em decorrência do cancelamento da certidão de uso e ocupação do solo do imóvel com o qual participara do certame é questão contemporânea à fase de habilitação das licitantes, e não superveniente, como considerado pelo Relator do acórdão embargado, motivo pelo qual não extrapola os limites da lide, não havendo falar-se em sentença *extra petita*.

Conclui para noticiar que, em que pese tenha sido levada a efeito a formalização do contrato entre a requerente agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. e a requerida agravante União, esse ato não gerou qualquer consequência no plano da execução contratual, uma vez que a contratada inadimpliu com sua obrigação contratual de implementação e início das atividades portuárias, apesar da prorrogação do prazo para tanto. Daí porque insubsistente a alegação de presença de *periculum in mora* e da presunção de interesse público em favor da preservação do contrato firmado há mais de 2 (dois) anos, o que configura mais um erro de fato em que incurso o julgado recorrido.

Donde pugna para que o vício apontado seja sanado e o recurso conhecido e provido, com efeitos infringentes, de modo a se reformar a tutela deferida à parte embargada.

Em petitório apartado, a requerida agravante União manifesta-se pelo provimento do recurso, aderindo aos seus fundamentos (fl. 1.281).

Contrarrazões apresentadas (fls. 1.282/1.293), afirmando, em resumo, a parte embargada ser inverídica a alegação da embargante de que a ação de origem busca discutir direito de adjudicação do objeto da licitação e consequente convocação para assinatura do contrato, uma vez que o aviso de homologação e adjudicação foi publicado em 10/06/2019, antes da distribuição da ação principal a esta em 19/09/2019, a qual busca combater justamente a longa demora do licitante em convocar a empresa para assinatura do contrato.

Avança para narrar que basta a leitura do pedido da inicial para que se perceba que a lide diz respeito tão somente à convocação da empresa para assinatura do contrato de permissão (obrigação de fazer), não possuindo pertinência para o desfecho da presente lide a discussão, de 2023, acerca da troca do terreno, a qual extrapola os limites da lide posta, conforme bem reconhecido pelo Relator. Nesse contexto, não haveria qualquer omissão, pois o tema foi devidamente debatido, existindo apenas mero inconformismo da embargante com o resultado.

Persevera para advertir que não prospera a alegação de que a primeira medida liminar teria sido deferida por juiz incompetente, eis que, além de já rechaçada por diversas vezes, foi confirmada pelo Tribunal em 3 (três) ocasiões, sendo indiferente que tenha sido proferida pelo juízo inicialmente incompetente.

Encerra para explanar que o perigo de dano no caso, já reconhecido em outras 8 (oito) decisões emanadas deste TRF 1.ª Região, extrapola os interesses individuais, uma vez que a não contratação e desfecho de um procedimento licitatório relega o interesse público que motivou a sua abertura, além de gerar desperdício de todo o desforço administrativo que deu origem ao resultado, com prejuízo ao próprio ente licitador e caracterizando perigo de dano flagrantemente inverso. Daí postular a manutenção do acórdão embargado com a rejeição dos embargos de declaração.

É o relatório.

Desembargador Federal JOÃO CARLOS MAYER SOARES
Relator

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

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CÍVEL (1689) 1000256-52.2023.4.01.0000

V O T O

O EXMO SR. DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO CARLOS MAYER SOARES (RELATOR):

Presentes os pressupostos genéricos e específicos de admissibilidade, conheço dos embargos de declaração para acolhê-los, com efeitos modificativos do julgado.

Como se sabe, os embargos de declaração constituem instrumento processual com o escopo de eliminar do julgamento obscuridade, contradição ou omissão sobre tema cujo pronunciamento se impunha pela decisão ou, ainda, de corrigir evidente erro material, servindo, dessa forma, como instrumento de aperfeiçoamento do julgado (CPC/2015, art. 1.022). Assim, não se prestam para reexaminar, em regra, atos decisórios alegadamente equivocados ou para incluir no debate novos argumentos jurídicos, uma vez que o efeito infringente não é de sua natureza, salvo em situações excepcionais. (Cf. STJ, EDcl no AgInt no CC 146.883/SP, Segunda Seção, da relatoria da ministra Nancy Andrighi, *DJ* 30/09/2016; EDcl no RMS 24.865/MT, Primeira Turma, da relatoria do ministro Napoleão Nunes Maia Filho, *DJ* 26/09/2016; EDcl no MS 21.076/DF, Primeira Seção, da relatoria do ministro Mauro Campbell Marques, *DJ* 21/09/2016; TRF1, EDAC 1998.38.00.042232-8/MG, Quinta Turma, da relatoria da desembargadora federal Selene Maria de Almeida, *DJ* 21/09/2007; EDAC 96.01.07696-4/MG, Primeira Turma Suplementar, da relatoria do juiz federal convocado João Carlos Mayer Soares, *DJ* 06/05/2004.)

De outra banda, em situações excepcionais, impõe-se acolhimento aos embargos, cujos vícios alegados, sejam eles omissões, contradições ou erros materiais, restarem demonstrados e sejam, por si, capazes de interferir substancialmente para o deslinde da controvérsia. (Cf. STJ, EDcl no REsp 1.778.048/MT, Terceira Turma, da relatoria da ministra Nancy Andrigui, *DJ* 11/02/2021; EDcl no AgRg no REsp 1.086.994/SP, Segunda Turma, da relatoria do ministro Mauro Campbell Marques, *DJ* 18/12/2020.)

Nessa vertente intelectiva, tem-se por omissa a decisão que não analisa pontos ou questões que estão contidos nos autos. Ou seja, conforme a dicção legal, cabem embargos de declaração quando há "*omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento*" (CPC/2015, art. 1.022, inciso II).

Na concreta situação dos autos, assiste razão à parte embargante. Há, de fato, omissão no acórdão quanto à questão relativa ao alegado inadimplemento contratual incontroverso por parte da requerente agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. consubstanciado na ausência de realização das instalações portuárias nos terrenos ofertados à autoridade administrativa, o que, no seu entender, levaria ao reconhecimento da extinção do contrato revigorado nos autos, pelo que se passa a suprir esse hiato.

Da análise do arcabouço processual que envolve a disputa, constata-se que o tema já foi expressamente abordado por este Relator, no sentido 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*", bem como que "*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)*" (cf. AG 1041003-44.2023.4.01.0000, decisão monocrática do desembargador federal João Carlos Mayer, *PJe* 23/09/2024).

Em cumprimento à ordem contida na mencionada decisão e avaliando a repercussão do citado descumprimento no contrato firmado, noticiou-se a apresentação de sugestão, pela Delegacia da Receita Federal de Anápolis/GO (ID 428196278, daqueles autos), de aplicação da penalidade de multa à contratada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda.

Esse o quadro, conclui-se que, em se tratando de mera penalidade de multa, e não de caducidade, rescisão ou anulação da contratação, não há falar-se em perda do objeto desta demanda ou da ação a ela principal, ficando, assim, sanada a omissão aventada.

Prosseguindo no exame, especificamente sobre o cabimento dos embargos de declaração, com excepcional atribuição de efeito infringente, o Superior Tribunal de Justiça estabeleceu diretriz na linha de que é admitido o uso de embargos de declaração para adequação de acórdão que, com base em erro de fato, fundou-se em premissa equivocada, a qual tenha contribuído de forma decisiva para o resultado do julgamento. (Cf. EDcl no AgRg no AREsp 150.035/DF, Segunda Turma, relator para acórdão o ministro Herman Benjamin, *DJ* 02/02/2017; EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1.451.239/SC, Terceira Turma, da relatoria do

ministro Moura Ribeiro, *DJ* 15/04/2015; EDcl no AgRg nos EREsp 1.106.184/RS, Terceira Seção, da relatoria do ministro Moura Ribeiro, *DJ* 12/09/2014; EDcl no AgRg no REsp 1.168.133/SC, Primeira Turma, da relatoria do ministro Benedito Gonçalves, *DJ* 25/03/2014; EDcl no AgRg no Ag 1.289.545/DF, Segunda Turma, da relatoria do ministro Mauro Campbell Marques, *DJ* 29/06/2011; EDcl nos EDcl nos EAg 931.594/RS, Corte Especial, da relatoria do ministro Hamilton Carvalhido, *DJ* 25/02/2010; EDcl no REsp 255.597/SP, Terceira Turma, da relatoria do ministro Castro Filho, *DJ* 16/12/2002.)

Realmente, conforme já relatado, a parte embargante, aponta erros de fato sobre as seguintes premissas de que teria partido o julgado ora embargado: (i) inexistência de provimento judicial obstando a contratação, mas, sim, a existência de vários pronunciamentos desta Corte Regional na direção de não se vislumbrar flagrante ilegalidade no certame; (ii) o enfrentamento da argumentação sobre a inabilitação da requerente agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. por fato superveniente encontraria obstáculo nos limites da causa; e (iii) o contrato *sub judice* já estaria vigendo há mais de 2 (dois) anos, de modo a justificar a preservação do *status quo* até o julgamento da apelação correspondente.

Passa-se à avaliação de cada uma das alegações, a começar pela suposta inexistência de provimento judicial obstando a contratação, mas, sim, a existência de vários pronunciamentos desta Corte Regional no sentido de não se vislumbrar flagrante ilegalidade no certame.

Sobre esse aspecto, após apresentar relato acerca da miríade de ações em cujos autos são debatidas questões relacionadas à Concorrência Pública RFB/SRRF01 1/2017, sustenta a parte embargante que não é possível afirmar que os órgãos julgadores desta Corte Federal já tenham assentado a legalidade da pretensão da requerente agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda., defendendo que sua inabilitação, essa sim, decorreu de ato revestido de presunção de legitimidade da autoridade licitante.

Prossegue para asseverar que a legalidade do ato de inabilitação tem sido robustecida a partir do amadurecimento dos fatos, revelando a manifesta ilegalidade da imposição da contratação da requerente por um juiz que tomou para si competência alheia, ocasionando abusiva intervenção na licitação, a despeito de a motivação do ato questionado ter respaldo em decisões da Justiça Estadual que revelam não haver justa causa para superação da inabilitação, o que configura erro de fato na premissa invocada no voto embargado para assentar a probabilidade do êxito recursal da requerente agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda.

Tornando à análise do quadro jurídico-factual, tem-se que, de fato, apesar de a discussão central das demandas girar em torno apenas da Concorrência Pública RFB/SRRF01 1/2017, a controvérsia alcançou um grau de judicialização tão elevado que acabou por permitir que um assunto relativamente simples de ser equalizado tomasse uma envergadura jurídica ampla e complexa, dificultando a compreensão da real conjuntura e o acompanhamento temporal de sucessão dos fatos.

Exemplifique-se com passagem de decisão de minha lavra em que resumi parte do imbróglio apresentado nos autos do agravo de instrumento antes referenciado, na linha de que, "[e]*m resumo, o contrato foi celebrado com amparo em decisões judiciais válidas e hígidas, mas que não garantem à permissionária a continuidade do contrato independentemente de cumprimento das cláusulas contratuais. A Aurora requereu administrativamente o deferimento de uma nova troca de terreno, bem como o deferimento da prorrogação do prazo para início do funcionamento do porto seco, que era de 18 (dezoito) meses a partir de 09/12/2021. Seus pedidos foram indeferidos pela Administração, tendo sido*

deferido judicialmente apenas e tão-somente o pedido de troca do imóvel. Não há qualquer decisão judicial que ampare a permissionária no tocante ao prazo que restou descumprido. Alegando cumprimento à decisão judicial que autorizou a troca do imóvel, a Administração produziu ato administrativo viciado, eis que embasado em motivo inexistente, determinando a celebração de um segundo termo aditivo, com prorrogação do prazo para início do funcionamento do porto seco. Por não observar a teoria dos motivos determinantes, esse ato foi suspenso em primeiro e segundo graus. Inobstante isso, a Aurora deu continuidade às obras no terreno e a União publicou nota aos usuários informando sobre o novo cronograma relativo ao contrato de permissão" (cf. AG 1041003-44.2023.4.01.0000, decisão monocrática do desembargador federal João Carlos Mayer, *PJe* 06/06/2024).

Levando-se em consideração que o Edital remonta ao ano de 2018 e que, desde então, vêm sendo ajuizadas sucessivas demandas das mais diversas, que contam com inúmeras decisões de primeiro grau submetidas à apreciação desta Corte Regional apenas em sede de tutela provisória, não tendo sido levado a efeito o julgamento de mérito por este Tribunal, não se vislumbra, salvo melhor juízo, a presença de elementos concretos aptos ao embasamento da afirmação de que este Regional estaria tendente ao reconhecimento de inexistência de flagrante ilegalidade na licitação.

Nesse vagar, importa registrar que o próprio Relator que me antecedeu fez consignar expressamente, na decisão em que houve por bem deferir a tutela provisória recursal, "*que a apreciação do pedido de tutela de urgência não se presta a analisar e exaurir todos os fundamentos deduzidos no recurso de apelação, os quais, por certo, serão oportunamente, quando do julgamento do recurso, devidamente considerados*" (cf. decisão monocrática do desembargador federal Daniel Paes Ribeiro, fls. 572/578).

Nesse cenário, ausente confirmação por julgamento definitivo deste Regional, sobre o qual possa haver coisa julgada, permanente e decorrente de deliberação que tenha permitido ao julgador de segundo grau debruçar-se sobre as múltiplas questões eventualmente deduzidas na ação, não há espaço para que seja firmado um juízo de valor definitivo e sólido acerca da legalidade ou da ilegalidade do prosseguimento do procedimento licitatório.

Donde se extrai não ser possível aferir a possibilidade de provimento do recurso, a justificar a concessão da tutela provisória para suspender os efeitos da sentença, a partir da compreensão de que esta Corte Regional estaria tendente a reconhecer a inexistência de flagrante ilegalidade. Daí estar configurado o primeiro erro sobre premissa fática no qual incorreu o julgado embargado.

Avançando na avaliação do segundo erro de fato alegado, consubstanciado no enfrentamento da argumentação sobre a inabilitação da requerente agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. por fato superveniente encontraria obstáculo nos limites da causa, cumpre pontuar que o juiz só pode decidir a lide nos contornos em que proposta, devendo adstringir-se aos limites da causa, os quais são determinados nos exatos termos do pedido formulado pela parte (CPC/2015, arts. 141 e 492). Com efeito, não há julgamento *extra petita* quando existe a necessária correlação entre o objeto do pedido e o acórdão, ficando o decidido nos limites traçados pelo autor. (Cf. STJ, AGA 73.915/SC, Sexta Turma, da relatoria do ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, *DJ* 09/09/1996; TRF1, EDAC 0031203-05.1996.4.01.9199, Primeira Turma Suplementar, Juiz João Carlos Mayer Soares, *DJ* 25/03/2004; AC 0013902-65.1994.4.01.0000, Primeira Turma Suplementar, Juiz João Carlos Mayer Soares, *DJ* 16/01/2003; AC 1997.01.00.040075-6/RO, Primeira Turma Suplementar, Juiz João Carlos Mayer Soares, *DJ* 13/06/2002.)

Por outro lado, importante mencionar que os pedidos formulados na peça inaugural devem ser interpretados em consonância com a pretensão como um todo, sendo certo que o acolhimento do pedido extraído da interpretação lógico-sistemática daquela peça inicial não implica julgamento *extra* ou *ultra petita*, com violação ao princípio da congruência ou da adstrição. (Cf. TRF1, AC 1038548-71.2021.4.01.3300, Sexta Turma, da relatoria do desembargador federal João Carlos Mayer Soares, *PJe* 08/01/2025; AC 1034996-35.2020.4.01.3300, Sexta Turma, da relatoria do desembargador federal João Carlos Mayer Soares, *PJe* 19/11/2024; AC 1044722-33.2020.4.01.3300, Sexta Turma, da relatoria do desembargador federal João Carlos Mayer Soares, *PJe* 19/11/2024.)

Nessa esteira, não podendo o magistrado esquivar-se da análise ampla e detida da relação jurídica posta, a compreensão a respeito do pedido necessita ser extraída de toda pretensão deduzida na petição, sendo certo que seu exame deve resultar da interpretação lógico-sistemática da peça como um todo, recolhendo todos os requerimentos feitos em seu corpo, e não só aqueles constantes em capítulo especial ou sob a rubrica "*dos pedidos*", inclusive com reconhecimento de pedidos implícitos. (Cf. STJ, AgInt no AREsp 1.700.892/SP, Quarta Turma, da relatoria do ministro João Otávio de Noronha, *DJ* 26/03/2025; REsp 1.856.992/MG, Terceira Turma, da relatoria do ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, *DJ* 05/03/2025; AgInt no AREsp 2.637.931/RJ, Primeira Turma, da relatoria do ministro Gurgel de Faria, *DJ* 28/02/2025; AgInt no AREsp 2.731.088/MT, Terceira Turma, da relatoria do desembargador convocado do TJRS Carlos Cini Marchionatti, *DJ* 28/02/2025; AgInt nos EDcl no AREsp 2.569.581/SP, Quarta Turma, da relatoria do ministro Antonio Carlos Ferreira, *DJ* 28/02/2025; AgInt no REsp 2.153.079/MG, Primeira Turma, da relatoria da ministra Regina Helena Costa, *DJ* 12/12/2024; AgInt no AREsp 2.298.531/SP, Quarta Turma, da relatoria da ministra Maria Isabel Gallotti, *DJ* 24/11/2023; AgInt no AREsp 584.516/PR, Quarta Turma, da relatoria do ministro Marco Buzzi, *DJ* 17/06/2021; AgInt no REsp 1.841.350/SP, Primeira Turma, da relatoria da ministra Regina Helena Costa, *DJ* 09/06/2021; AgInt no AREsp 1.266.376/SP, Quarta Turma, da relatoria do ministro Luis Felipe Salomão, *DJ* 04/06/2019; AgInt no AREsp 215.269/ES, Quarta Turma, da relatoria do ministro Marco Buzzi, *DJ* 16/04/2018; AgRg no Ag 1.175.802/MG, Quinta Turma, da relatoria da ministra Laurita Vaz, *DJ* 15/03/2010.)

Nessa linha de compreensão, há que se registrar que consiste em poder-dever do julgador, independentemente de provocação das partes e em observância aos princípios da economia processual e razoável duração do processo, considerar fato superveniente que, além de guardar pertinência com a causa de pedir e pedido constantes na petição inicial, interfira na relação jurídica, ainda que ocorrido posteriormente ao ajuizamento da ação, devendo o magistrado resolver a lide conforme o estado em que se encontre, sob pena de a prestação jurisdicional se tornar desprovida de eficácia ou inapta à justa composição da lide (CPC/2015, art. 493). (Cf. STJ, REsp 1.905.440/SP, Quarta Turma, da relatoria do ministro Antonio Carlos Ferreira, *DJ* 18/11/2024; REsp 1.808.482/RS, Primeira Turma, da relatoria do ministro Paulo Sérgio Domingues, *DJ* 14/10/2024; AgInt no RMS 65.901/SC, Segunda Turma, da relatoria do ministro Teodoro Silva Santos, *DJ* 18/09/2024; REsp 1.980.953/RS, Quarta Turma, da relatoria do ministro Antonio Carlos Ferreira, *DJ* 18/12/2023; REsp 1.237.567/MT, Quarta Turma, da relatoria do ministro Marco Buzzi, *DJ* 1.º/04/2022; REsp 1.727.063/SP, Primeira Seção, da relatoria do ministro Mauro Campbell Marques, *DJ* 02/12/2019; REsp 1.642.994/SC, Terceira Turma, da relatoria da ministra Nancy Andrighi, *DJ* 16/05/2019; AgInt nos EDcl no REsp 1.327.956/SP, Terceira Turma, da relatoria do ministro Paulo de Tarso Sanseverino, *DJ* 03/08/2017; AgRg no RMS 33.797/SP, Primeira Turma, da relatoria do ministro Arnaldo Esteves Lima, *DJ* 09/10/2012; AgRg no RMS 34.023/SP, Primeira Turma, da relatoria do ministro Teori Albino Zavascki, *DJ* 24/09/2012.)

Noutro giro, esclareça-se que o fundamento adotado em caráter hipotético e sem influência direta no resultado do julgamento, ou seja, aquele aplicado em "*obiter dictum*" pelo julgador, não tem o condão de caracterizar divergência jurisprudencial, porquanto se trata, tão somente, de reforço argumentativo, não configurando, tampouco, o interesse recursal das partes quanto ao ponto. (Cf. STJ, AgInt no AREsp 2.009.253/RS, Quarta Turma, da relatoria do ministro Antonio Carlos Ferreira, *DJ* 02/05/2024; EDcl no AgInt no AREsp 2.336.088/RS, Segunda Turma, da relatoria do ministro Herman Benjamin, *DJ* 02/05/2024; AgInt nos EREsp 2.007.417/MG, Corte Especial, da relatoria do ministro Herman Benjamin, *DJ* 20/12/2023; AgInt nos EAREsp 2.051.752/MG, Primeira Seção, da relatoria da ministra Regina Helena Costa, *DJ* 31/08/2023; AgInt nos EREsp 1.264.848/RS, Corte Especial, da relatoria do ministro Raul Araújo, *DJ* 11/12/2019; AgInt nos EAREsp 789.219/RJ, Primeira Seção, da relatoria da ministra Regina Helena Costa, *DJ* 25/06/2019; AgInt nos EREsp 1.250.171/SP, Corte Especial, da relatoria do ministro Herman Benjamin, *DJ* 21/11/2018.)

Nessa perspectiva, a parte embargante defende que a impossibilidade de substituição do bem imóvel para fins de instalação do porto seco em decorrência do cancelamento da certidão de uso e ocupação do solo do imóvel com o qual participara do certame é questão contemporânea à fase de habilitação das licitantes, e não superveniente, como considerado pelo Relator do acórdão embargado, motivo pelo qual não extrapola os limites da lide, não havendo falar-se em sentença *extra petita*.

Muito bem. Da análise da peça de ingresso dos autos da Ação de Procedimento Comum 1006095-67.2018.4.01.3502, principal a este feito, depreende-se que a embargada agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. busca a obtenção de provimento jurisdicional para reconhecer seu direito à razoável duração do processo e ver concluído certame licitatório do qual foi declarada vencedora oficialmente, mediante sua convocação para ato de assinatura do respectivo contrato de permissão, que possui por objeto a prestação de serviço público para exploração de porto seco no Município de Anápolis/GO.

Ao justificar a existência de tal direito, explana não mais subsistirem razões jurídicas ou decisões judiciais que justifiquem a demora no encerramento do procedimento licitatório; a inexistência de intenção de revogação ou anulação da licitação pela Administração Pública; a apresentação de todos os documentos exigidos para fins de habilitação, entre eles a Certidão de Uso e Ocupação do Solo 638/2018, expedida pela Secretaria Municipal de Anápolis/GO; ausência de decisão judicial que suspenda a licitação e existência de ordem judicial vigente para conclusão do certame em 90 (noventa) dias, a qual teria revigorado após a decisão que suspendeu a celebração do contrato, proferida nos Autos 1008584-29.2018.4.01.3400 ter sido reformada pelo juiz federal convocado Roberto Carlos de Oliveira por decisão prolatada nos autos do Agravo de Instrumento 1019636-37.2018.4.01.0000; a existência de interesse público para início das atividades do porto seco pela vencedora da licitação, não sendo razoável a formalização, por tempo indefinido, de contratos de natureza emergencial entre a requerida agravante União e a requerente agravante Porto Seco Centro Oeste; que o resultado do certame já foi homologado e o objeto adjudicado em seu favor; que vem suportando elevadíssimo ônus com custos de manutenção de contratos com os proprietários da área onde pretende instalar o porto seco.

Esse o cenário, constata-se que, a fim de se apreciar o pedido de reconhecimento da qualidade de vencedora da licitante Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. a autorizar a determinação de assinatura do contrato, é preciso adentrar na análise do preenchimento dos requisitos do Edital, bem como das questões citadas acima, ante a interpretação lógico-sistemática que deve ser conferida à petição inicial e à necessidade de serem considerados os fatos supervenientes relevantes. Por isso se conclui

que a validade da certidão de uso e ocupação do solo e da troca de terreno está intimamente ligada à qualidade de licitante vencedora ou de licitante inabilitada, não havendo falar-se em julgamento *extra petita* em relação a esses pontos.

Necessário considerar, ainda, que não seria possível o deferimento de uma medida antecipatória de mérito, consubstanciada na autorização de substituição do terreno, conforme efetivamente levado a efeito pelo julgador de origem (ID 400788632 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502), caso esse pedido não estivesse, ainda que implicitamente, abrangido pelo pedido principal formulado na ação, sob pena, inclusive, de se tratar de decisão eivada de nulidade pelo simples fato de deferir algo que não guarda qualquer relação com o pedido, o que não é o caso.

Daí porque, ante todos os fundamentos ora apresentados, torna-se imprescindível que se reconheça que a possibilidade de substituição da certidão de uso e ocupação do solo e também de troca do terreno configuram pedidos implícitos formulados no bojo da Ação 1006095-67.2019.4.01.3502, principal a este expediente, impondo-se a sua apreciação por este órgão colegiado.

Apenas nesse ponto, divirjo respeitosamente, e em menor espectro, da Excelentíssima Desembargadora Federal Kátia Balbino que entendeu que a impropriedade da substituição do terreno no momento em que se encontrava a licitação reconhecido pelo julgador na sentença (ID 400788903 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502), cujos efeitos pretende a parte embargada suspender, configuraria argumento aplicado em "*obiter dictum*". Isso na perspectiva de que a substituição do terreno caracteriza-se como pedido implícito necessariamente decorrente do pedido principal de que seja reconhecida a qualidade de vencedora da licitante, a fim de se garantir a assinatura do respectivo contrato. Tal argumento, portanto, não deve ser considerado como meramente hipotético ou apenas reforço de discurso, sem influência direta no resultado do julgamento. Ao contrário.

Resta, assim, perquirir se a embargada agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. preenche os requisitos para ser considerada licitante vencedora do certame, a fim de que seja reconhecido seu pretenso direito à assinatura do contrato, cabendo antecipar que a resposta, em última análise, é negativa.

Deveras consabido, o procedimento licitatório, em geral, "*destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos*" (Lei 8.666/93, art. 3.º).

Demais disso, "*o edital é a lei que rege a aplicação dos certames públicos, sendo o instrumento norteador da relação jurídica entre a Administração e os candidatos, vinculando ambos e pautando-se por regras isonômicas e imparciais*" (cf. STJ, AgRg no RMS 42.723/DF, Segunda Turma, da relatoria do ministro Herman Benjamin, *DJ* 06/03/2014). (Cf. no mesmo sentido: STJ, RMS 18.370/RJ, decisão monocrática do ministro Nefi Cordeiro, *DJ* 23/06/2015; RMS 45.530/SC, Segunda Turma, da relatoria do ministro Humberto Martins, *DJ* 13/08/2014; AgRg no RMS 10.798/PR, Sexta Turma, da relatoria da desembargadora convocada do TJ/SE Marilza Maynard, *DJ* 14/04/2014; AgRg no RMS 43.913/BA, Segunda Turma, da relatoria do ministro Humberto Martins, *DJ* 07/03/2014.)

Nesse diapasão, este Tribunal Regional Federal da 1.ª Região firmou a orientação jurisprudencial de que, embora o edital de concurso público ostente a natureza de "*lei entre as partes*", as exigências nele previstas que, na análise do caso concreto, se apresentem desprovidas de motivação legítima, podem ser excepcionalmente afastadas pelo Poder Judiciário, mormente quando violarem os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. (Cf. AMS 74239-38.2013.4.01.3400, Quinta Turma, da relatoria da desembargadora federal Daniele Maranhão Costa, *DJ* 07/05/2019; AC 0000001-53.2016.4.01.4302, Quinta Turma, da relatoria do desembargador federal Souza Prudente, *DJ* 30/08/2018; ApReeNec 46496-62.2013.4.01.3300, decisão monocrática do juiz federal convocado Pablo Zuniga Dourado, *DJ* 23/05/2018; AC 46654-20.2013.4.01.3300, Sexta Turma, da relatoria do desembargador federal Jirair Aram Meguerian, *DJ* 05/08/2016.)

Lado outro, é de se destacar que esta Corte Regional vem relativizando tal entendimento em casos excepcionais, nos quais se reconhece como excesso de formalismo a atitude da Administração Pública de desconsiderar a documentação que, embora cumprida a sua finalidade, tenha sido apresentada de forma diversa daquela estabelecida no edital. (Cf. AMS 0000117-52.2012.4.01.3800/MG, Sexta Turma, da relatoria do desembargador federal Jirair Aram Meguerian, *DJ* 04/08/2015; REO 0021071-24.2013.4.01.3400/DF, Sexta Turma, da relatoria do juiz federal convocado Reginaldo Márcio Pereira, *DJ* 03/08/2015; AC 0009857-02.2014.4.01.3400/DF, Quinta Turma, da relatoria do desembargador federal Souza Prudente, *DJ* 05/03/2015; AMS 0056095-84.2011.4.01.3400/DF, Sexta Turma, da relatoria do desembargador federal Kassio Nunes Marques, *DJ* 02/02/2015; AMS 0002141-94.2009.4.01.3400/DF, Sexta Turma, da relatoria do desembargador federal Kassio Nunes Marques, *DJ* 13/01/2015.)

Nessa linha de intelecção, o Superior Tribunal de Justiça sedimentou entendimento no sentido de que não se deve exigir excesso de formalidades capazes de afastar a real finalidade do certame licitatório, qual seja, a escolha da melhor proposta para a Administração em prol dos administrados. (Cf. REsp 1.306.436/MG, decisão monocrática do ministro Og Fernandes, *DJ* 08/06/2018; REsp 1.190.793/SC, Segunda Turma, da relatoria do ministro Castro Meira, *DJ* 08/09/2010; REsp 797.179/MT, Primeira Turma, da relatoria da ministra Denise Arruda, *DJ* 07/11/2006; MS 5.869/DF, Primeira Seção, da relatoria da ministra Laurita Vaz, *DJ* 07/10/2002.)

Especificamente sobre a apresentação de documentos, a Corte Federativa tem entendido que não é possível a inclusão, em momento posterior, de documento novo, que deveria constar da fase de habilitação do certame. (Cf. AgInt no AREsp 1.897.217/SP, Primeira Turma, da relatoria do ministro Sérgio Kukina, *DJ* 21/03/2022; REsp 1.894.069/SP, Segunda Turma, da relatoria da ministra Assusete Magalhães, *DJ* 30/06/2021; AgInt no RMS 64.824/MT, Segunda Turma, da relatoria da ministra Assusete Magalhães, *DJ* 06/05/2021; REsp 1.717.180/SP, Segunda Turma, da relatoria do ministro Herman Benjamin, *DJ* 13/11/2018.)

Noutra contextura, em regra, não cabe ao Poder Judiciário adentrar no exame da oportunidade e da conveniência de ato do Poder Executivo no exercício de sua discricionariedade, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes, mormente quando não demonstrada ausência de razoabilidade ou de proporcionalidade da medida. (Cf. STF, RE 475.954-AgR/RS, Primeira Turma, da relatoria do ministro Dias Toffoli, *DJ* 09/09/2013.)

Nesse modo de pensar, não se pode deixar de pontuar que o ato administrativo lastreado em fundamento técnico tem presunção de legitimidade, devendo ser demonstrado de forma cabal que a Administração Pública incorreu em equívoco. (Cf. STJ, SLS 2.162/DF,

decisão monocrática da ministra Laurita Vaz, *DJ* 02/08/2016; PET nos EDcl no AgRg na SS 2.727/DF, decisão monocrática da ministra Laurita Vaz, *DJ* 30/06/2015; AgRg na PET na SLS 1.911/DF, Corte Especial, da relatoria do ministro Francisco Falcão, *DJ* 05/02/2015.)

Sob outro ângulo, as decisões prolatadas em juízo incompetente, em regra, conservam o seu efeito, até que outra seja proferida em juízo declarado competente, podendo ser por este convalidadas, ainda que tacitamente (CPC/2015, art. 64, § 4.º). (Cf. STJ, AgInt nos EDcl no REsp 1.727.956/SP, Quarta Turma, da relatoria do ministro Luis Felipe Salomão, *DJ* 14/06/2021; AgInt no AREsp 1.449.023/SP, Terceira Turma, da relatoria da ministra Nancy Andrighi, *DJ* 23/04/2020; REsp 1.716.095/RJ, Segunda Turma, da relatoria do ministro Herman Benjamin, *DJ* 22/11/2018.)

Em contrapartida, sendo prolatada sentença de improcedência nos autos principais, ocorre a revogação automática da decisão antecipatória, o que pode se dar de forma expressa ou tácita. (Cf. STJ, AgInt no AREsp 935.998/BA, Segunda Turma, da relatoria do ministro Herman Benjamin, *DJ* 13/09/2017; AgRg no AREsp 650.161/ES, Quarta Turma, da relatoria do ministro Marco Buzzi, *DJ* 20/05/2015; EDcl no MS 7.982/DF, Terceira Seção, da relatoria da desembargadora convocada do TJ/PE Alderita Ramos de Oliveira, *DJ* 23/08/2013; REsp 1.232.489/RS, Segunda Turma, da relatoria da ministra Eliana Calmon, *DJ* 13/06/2013; AgRg no AREsp 4.591/RS, Segunda Turma, da relatoria da desembargadora convocada do TRF3, *DJ* 19/03/2013.)

Compreensão essa extensiva à extinção do feito sem resolução do mérito, uma vez que a revogação da medida com perda de sua eficácia são consequências lógicas da extinção, ainda que silente a sentença a esse respeito, uma vez que lavrada em processo que terminara sem o enfrentamento do mérito. (Cf. STJ, REsp 1.670.267/SP, julg. cit.; TRF1, AC 1047470-39.2023.4.01.0000, Segunda Turma, da relatoria do juiz federal Wendelson Pereira Pessoa, *PJe* 24/07/2024.)

Dito isso, regressa-se ao exame das circunstâncias fáticas que perpassam o caso em comento, especialmente no tocante à validade da certidão de uso e ocupação do solo e possibilidade de sua substituição, bem como à regularidade da troca do terreno.

De saída, há que se anotar que, após a inabilitação da licitante Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. em razão do cancelamento da Certidão de Uso e Ocupação do Solo 638/2018, expedida pela Secretaria Municipal de Anápolis/GO, sua utilização foi garantida por decisão proferida nos Autos 1001922-97.2019.4.01.3502 (ID 43476689 daqueles autos), a qual veio a ser anulada nos autos do Agravo de Instrumento 1016682-81.2019.4.01.0000 (ID 18612945 daqueles autos). Ressalte-se que os Autos 1001922-97.2019.4.01.3502, posteriormente, foram extintos sem resolução do mérito (ID 43476749 daqueles autos), por pedido de desistência da própria interessada (ID 43476745 daqueles autos), o que, consequentemente, levaria à revogação automática da decisão antecipatória, ainda que tacitamente, caso já não houvesse sido anulada em grau recursal.

Na sequência, a Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. propôs a Ação 5470582-64.2019.8.09.0006, perante a Justiça Estadual de Anápolis/GO, a qual foi julgada procedente para restabelecer a validade da Certidão de Uso e Ocupação do Solo 638/2018. Contudo, em grau recursal, foi reconhecida a perda do objeto da demanda, diante da notícia da rescisão do contrato de aquisição, pela Autora, do terreno a que se refere a aludida certidão (ID 400788895 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502).

Portanto, não mais subsistente ordem judicial a amparar a aceitação da referida Certidão de Uso e Ocupação do Solo 638/2018 e, não só isso, foi constata a inexistência de vínculo contratual da Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. com o terreno inicialmente apresentado, à vista do distrato levado a efeito (ID 400788823 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502), conforme reconhecido pelo TJGO.

Abra-se um parêntese para destacar que, havendo a licitante aderido ao certame e apresentado imóvel do qual não é proprietária, o prejuízo eventualmente trazido por posterior distrato e perda do vínculo com o imóvel por situação superveniente, é ônus que deve ser por ela exclusivamente suportado, uma vez que concorreu com tal terreno por sua própria conta e risco.

Ademais, encerrada a fase de habilitação, com a apresentação de documentos, não é possível retornar para reabrir fase já concluída, a fim de permitir a substituição da certidão de uso do solo, não configurando essa vedação em excesso de formalismo por parte da Administração ou ato desprovido de razoabilidade ou proporcionalidade, mas simples observância às etapas do procedimento licitatório e à vedação à inclusão, em momento posterior, de documento novo, que deveria constar da fase de habilitação do certame.

Indo além, em havendo distrato da licitante em relação ao imóvel apresentado, deixando ela, portanto, de possuir qualquer vínculo com o mencionado terreno (ID 400788823 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502), há que se considerar que o primeiro terreno apresentado sequer estaria disponível para que fosse dada continuidade ao procedimento em relação a ele, sendo indispensável, de toda forma, para que a Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. prosseguisse na licitação, que fosse permitida a sua substituição.

Não fosse apenas isso, importa destacar que a troca do terreno foi deferida por juiz incompetente (ID 400788632 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502), tendo a decisão sido reconsiderada expressamente na sentença proferida pelo juiz competente (ID 400788903 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502), motivo pelo qual não poderia ela continuar a produzir efeitos após haver sido expressamente rechaçada por magistrado competente.

Não obstante, a autorização administrativa para substituição do terreno, de 16/03/2022 (ID 400788886 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502), considerou a validade dessa decisão, conforme se verifica da fundamentação adotada para deferimento do pedido, sendo de se reconhecer sua superveniente mácula com a prolação da sentença, em 12/09/2022 (ID 400788903 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502), em que foi expressamente revogada a autorização que lastreou o ato administrativo respectivo:

> *74. Considerando que:*
>
> *a. Procuradoria Regional da União da 1ª Região firmou entendimento, nos termos do **Parecer de Força Executória nº 00046/2021/CORESP1R/PRU1R/PGU/GU, de 19/11/2021**, encaminhado a esta Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil por intermédio do Despacho nº 00414/2021/GAB1R/PRU1R/PGU/AGU, do Procurador Regional da União da 1ª Região, quando à **validade jurídica da decisão judicial proferida pelo Juízo da 2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Anápolis/GO, nos autos da Ação Ordinária nº 1006095- 67.2019.4.01.3502**;*
>
> *b. **referida decisão judicial permite a substituição do terreno**, dentro de um prazo de 6 (seis) meses do cancelamento da Certidão nº 638/2018;*

> *c. Comissão Ad Hoc instituída pela Port. SRRF01 nº 111, de 16/12/2021, (com prorrogação de prazo dada pela Port. SRRF01 nº 123, de 14/02/2022, com a finalidade de analisar o novo terreno,* ***constatou o estado de cancelamento da Certidão nº 638/2018 e atestou a conformidade da nova área aos requisitos técnicos exigidos pelo certame e em consonância aos termos da decisão judicial em comento.***
>
> *75.* ***Dessa forma, diante do exposto, propõe-se a aprovação da substituição do terreno referente à Certidão de Uso e Ocupação do Solo nº 638/2018 pelo terreno correspondente à Certidão de Uso e Ocupação do Solo nº 0001687/2021****, para fins de instalação do porto seco objeto do presente processo de contratação em regime de permissão de serviço público celebrado entre a União e a empresa AURORA DA AMAZÔNIA TERMINAIS E SERVIÇOS LTDA.*

[Cf. ID 400788886 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502, grifos no original.]

De se destacar, adicionalmente, que a decisão precária que autorizou a troca do terreno, o fez em prazo de 6 (seis) meses a contar do cancelamento da Certidão 638/2018, o que não veio a se confirmar, uma vez que foi efetivamente validada pela Justiça Estadual (Ação 5470582-64.2019.8.09.0006, ID 400788895 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502), apesar de extinta posteriormente a ação por perda de objeto decorrente do distrato. Dada essa conjuntura, a rigor, sequer estaria autorizada a substituição do imóvel, uma vez que a certidão anterior, em vez de cancelada, foi validada judicialmente.

Complementarmente, cumpre observar que a autorização de troca do terreno, antes de iniciada a prestação de serviço mediante pleno funcionamento do porto seco, configura descumprimento ao Edital 1/2017 (ID 400788663 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502), o qual foi expedido em conformidade com a Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal 1.208/2011, que estabelece termos e condições para instalação e funcionamento de portos secos.

Referido normativo previa expressamente que, no curso do prazo da concessão ou permissão, seria admitida a relocalização do porto seco, dentro do município ou para outro município constante no respectivo edital de licitação, desde que o pedido de relocalização fosse formulado após início do funcionamento do porto seco e que essa relocalização ocorresse sem a interrupção dos serviços prestados (art. 25, *caput* e §§ 2.º e 3.º). Embora tenha sido revogado pela IN RFB 2.111/2022, essa previsão foi integralmente mantida no novel regramento (art. 10, *caput*; § 1.º, inciso II; e § 2.º).

Nessa contextura, não se afigura recomendável a manifestação, pelo Poder Judiciário, em contrariedade a expressa disposição legal administrativa e editalícia, em patente afronta ao princípio da vinculação ao edital, sem que se trate de hipótese excepcional de excesso de formalismo, o que, repita-se, não é o caso.

Assim, não cabe ao Poder Judiciário adentrar no exame da oportunidade e da conveniência de ato do Poder Executivo no exercício de sua discricionariedade, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes, mormente quando não demonstrada ausência de razoabilidade ou de proporcionalidade da medida.

À derradeira, arremata-se com manifestação acerca da última premissa tida por equivocada consistente no fato de que o contrato *sub judice* já estaria vigendo há mais de 2 (dois) anos, de modo a justificar a preservação do *status quo* até o julgamento da apelação correspondente.

De saída, cabe pontuar que, apesar de o contrato entre a requerente agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. e a requerida agravante União haver sido assinado em 27/05/2020 (ID 400788836 dos Autos 1006095-67.2019.4.01.3502), não houve, até a presente data, efetivo início da prestação de serviços de porto seco por parte da contratada, eis que não foram ainda finalizadas as obras no último terreno ofertado, conforme amplamente divulgado nos autos do Agravo de Instrumento 1041003-44.2023.4.01.0000.

Ou seja, decorridos quase 5 (cinco) anos desde a assinatura do documento, ainda não foi dado início ao alfandegamento por parte da licitante tida por vencedora, sendo de se reconhecer mais um erro sobre premissa fática no qual se fundou o julgado embargado.

Nesse tópico, cabe registrar que o quadro de litigiosidade sob exame, consubstanciado no ajuizamento de múltiplos expedientes vinculados à concorrência para concessão do porto seco de Anápolis/GO e às dúvidas acerca do preenchimento dos requisitos pela licitante declarada vencedora, fazem com que o *periculum in mora* milite, na verdade, a favor da manutenção, até o deslinde final da controvérsia, da Porto Seco Centro Oeste, empresa que já vem prestando o serviço ininterruptamente. Isso na concepção de que a prioridade a ser observada é a estabilidade e continuidade da prestação do serviço, bem como do regular atendimento às demandas dos consumidores e da sociedade, sem que ocorra impacto na prestação dos serviços ou solução de continuidade, evitando-se, ainda, aumento das tarifas cobradas dos consumidores finais.

Isso posto, **acolho os embargos de declaração, conferindo-lhes efeitos modificativos do julgado, para, reconhecendo que o julgado embargado está amparado em premissa fática equivocada e, dando por prejudicados os agravos internos, reapreciar a decisão em que se deferiu o efeito suspensivo à apelação** (ID 283939535), restabelecendo a decisão liminar que autorizou a celebração do contrato de permissão firmado entre a Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. e a União.

Com efeito, compete asseverar que, em se tratando de tutela provisória submetida à apreciação em grau recursal, tem-se que, no que diz respeito a recursos originados a partir de decisões proferidas em ações de procedimento comum, no que tange ao efeito suspensivo, este pode ser concedido se o recorrente demonstrar a probabilidade de provimento do recurso ou se, sendo relevante a fundamentação, houver risco de dano grave ou de difícil reparação (CPC/2015, art. 1.012, § 4.º, aplicável por analogia). Já no que se refere à medida antecipatória da tutela, impende pontuar que o art. 300 do CPC/2015 dispõe que o juiz concederá a tutela de urgência, desde que se convença da existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito (plausibilidade jurídica) e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação).

De outro modo, nas situações em que o recurso impugna decisão proferida pela via mandamental, no que tange ao efeito suspensivo, este pode ser concedido se o recorrente demonstrar a probabilidade de provimento do recurso ou se, sendo relevante a fundamentação, houver risco de dano grave ou de difícil reparação (CPC/2015, art. 1.012, § 4.º, aplicável por analogia). Já no que se refere ao deferimento de medida liminar, é necessária a presença concomitante dos requisitos autorizadores da medida extrema, que se traduzem na existência de fundamento relevante (*fumus boni juris*) e na possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*), a teor do inciso III do art. 7.º da Lei do Mandado de Segurança.

Dessa maneira, conclui-se que a concessão de tutela de urgência ou de medida liminar, por mais que possa vir a ter caráter satisfativo, requer uma análise apenas superficial e provisória da demanda, própria dessa fase processual, e configura-se como decisão judicial

precária, a qual, exatamente por esse motivo, necessita de confirmação por julgamento definitivo, sobre o qual possa haver coisa julgada, permanente e decorrente de deliberação que tenha permitido ao julgador debruçar-se sobre as múltiplas questões eventualmente deduzidas na ação. (Cf. STJ, AgInt na SLS 3.050/RS, Corte Especial, da relatoria do ministro Humberto Martins, *DJ* 12/12/2023; REsp 1.670.267/SP, Segunda Turma, da relatoria do ministro Mauro Campbell Marques, *DJ* 19/05/2022; AgInt no TP 840/SP, Segunda Turma, da relatoria do ministro Mauro Campbell Marques, *DJ* 07/03/2018.)

Feitas tais colocações e forte nos fatos e conclusões anteriormente apresentados neste voto, impõe-se reconhecer que não estão presentes os requisitos necessários para deferimento da tutela recursal consistente na atribuição de efeito suspensivo ao recurso de apelação interposto nos autos principais. Isso na acepção de que a embargada agravada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. não logrou êxito em demonstrar a probabilidade de provimento do seu recurso de apelação. Contrariamente, o que se apresenta mais coerente no contexto fático apresentado é a manutenção da sentença no sentido de não ser possível que se reconheça, judicialmente, a sua qualidade de vencedora da licitação a autorizar a consequente assinatura do contrato, nos termos da fundamentação supra.

À vista do exposto, **acolho os embargos de declaração para: (i) suprir a omissão, sem efeitos modificativos do julgado, e, (ii) reconhecendo erro de fato sobre premissas equivocadas e, conferindo-lhes efeitos modificativos do julgado, dando por prejudicados os agravos internos, em reapreciação à decisão em que se deferiu o pedido de tutela provisória para suspender os efeitos da sentença proferida nos autos e restabelecer a decisão liminar que autorizou a celebração do contrato, indeferi-lo, por ausência dos requisitos necessários ao seu deferimento, restaurando-se os efeitos da sentença de improcedência dos pedidos.**

É como voto.

Desembargador Federal JOÃO CARLOS MAYER SOARES
Relator

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

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CÍVEL (1689) 1000256-52.2023.4.01.0000
PROCESSO REFERÊNCIA: 1006095-67.2019.4.01.3502
EMBARGANTE: PORTO SECO CENTRO OESTE S/A

Advogados do(a) EMBARGANTE: ANTONIO CORREA JUNIOR - DF16286-A, MARCELO LAVOCAT GALVAO - DF10958-A, PEDRO ULISSES COELHO TEIXEIRA - DF21264-A, VERA CARLA NELSON CRUZ SILVEIRA - DF19640-A
EMBARGADO: AURORA DA AMAZONIA TERMINAIS E SERVICOS LTDA, UNIÃO FEDERAL
Advogados do(a) EMBARGADO: ALEXANDRE MOREIRA LOPES - DF41351-A, ALEXANDRE RODRIGUES SOUZA - DF50319-A, BENJAMIN CALDAS GALLOTTI BESERRA - DF14967-A, BRUNO DE MORAIS FALEIRO - DF35491-A

E M E N T A

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO INTERNO EM TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO À APELAÇÃO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. INDEFERIMENTO DO PEDIDO, EM REAPRECIAÇÃO. OMISSÃO. VÍCIO EXISTENTE. ACOLHIMENTO, SEM EFEITOS MODIFICATIVOS. ERRO SOBRE PREMISSA FÁTICA. CABIMENTO. OCORRÊNCIA. ACOLHIMENTO, COM EFEITOS MODIFICATIVOS DO JULGADO. AGRAVOS INTERNOS PREJUDICADOS.

1. Os embargos de declaração constituem instrumento processual com o escopo de eliminar do julgamento obscuridade, contradição ou omissão sobre tema cujo pronunciamento se impunha pela decisão ou, ainda, de corrigir evidente erro material, servindo, dessa forma, como instrumento de aperfeiçoamento do julgado (CPC/2015, art. 1.022). Ademais, é admitido o uso de embargos de declaração para adequação de acórdão que, com base em erro de fato, fundou-se em premissa equivocada, a qual tenha contribuído de forma decisiva para o resultado do julgamento. Precedentes do STJ e deste Tribunal.

2. Em situações excepcionais, impõe-se acolhimento aos embargos, cujos vícios alegados, sejam eles omissões, contradições ou erros materiais, restarem demonstrados e sejam, por si, capazes de interferir substancialmente para o deslinde da controvérsia. Assim, conforme a dicção legal, cabem embargos de declaração quando há "*omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento*" (CPC/2015, art. 1.022, inciso II).

3. Na concreta situação dos autos, há, de fato, omissão no acórdão quanto à questão relativa ao inadimplemento contratual incontroverso por parte requerente embargada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. consubstanciado na ausência de realização das instalações portuárias nos terrenos ofertados à autoridade administrativa, o que, no entender da parte embargante, levaria ao reconhecimento da extinção do contrato revigorado nos autos.

4. Avaliando a repercussão do descumprimento no contrato firmado, noticiou-se a apresentação de sugestão, pela Delegacia da Receita Federal de Anápolis/GO, de aplicação da penalidade de multa à contratada Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. Esse o quadro, conclui-se que, em se tratando de mera penalidade de multa, e não de caducidade, rescisão ou anulação da contratação, não há falar-se em perda do objeto desta demanda ou da ação a ela principal, ficando, assim, sanada a omissão aventada, sem efeitos modificativos do julgado.

5. Ausente confirmação por julgamento definitivo deste Regional, sobre o qual possa haver coisa julgada, permanente e decorrente de deliberação que tenha permitido ao julgador de segundo grau debruçar-se sobre as múltiplas questões eventualmente deduzidas na ação, não

há espaço para que seja firmado um juízo de valor definitivo e sólido acerca da legalidade ou da ilegalidade do prosseguimento do procedimento licitatório. Donde se extrai não ser possível aferir a possibilidade de provimento do recurso, a justificar a concessão da tutela provisória para suspender os efeitos da sentença, a partir da compreensão de que esta Corte Regional estaria tendente a reconhecer a inexistência de flagrante ilegalidade. Daí estar configurado o primeiro erro sobre premissa fática no qual incorreu o julgado embargado.

6. A fim de se apreciar o pedido de reconhecimento da qualidade de vencedora da licitante Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. a autorizar a determinação de assinatura do contrato, é preciso adentrar na análise do preenchimento dos requisitos do Edital, ante a interpretação lógico-sistemática que deve ser conferida à petição inicial e à necessidade de serem considerados os fatos supervenientes relevantes. Por isso se conclui que a validade da certidão de uso e ocupação do solo e da troca de terreno está intimamente ligada à qualidade de licitante vencedora ou de licitante inabilitada, não havendo falar-se em julgamento *extra petita* em relação a esses pontos, pelo que resta apontado o segundo erro sobre premissa fática que embasou o julgado recorrido.

7. Após a inabilitação da licitante Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. em razão do cancelamento da Certidão de Uso e Ocupação do Solo 638/2018, sua utilização foi garantida por decisão proferida nos Autos 1001922-97.2019.4.01.3502, a qual veio a ser anulada nos autos do Agravo de Instrumento 1016682-81.2019.4.01.0000. Ressalte-se que os Autos 1001922-97.2019.4.01.3502, posteriormente, foram extintos sem resolução do mérito, por pedido de desistência da própria interessada, o que, consequentemente, levaria à revogação automática da decisão antecipatória, ainda que tacitamente, caso já não houvesse sido anulada em grau recursal.

8. A Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. propôs a Ação 5470582-64.2019.8.09.0006, perante a Justiça Estadual de Anápolis/GO, a qual foi julgada procedente para restabelecer a validade da Certidão de Uso e Ocupação do Solo 638/2018. Contudo, em grau recursal, foi reconhecida a perda do objeto da demanda, diante da notícia da rescisão do contrato de aquisição, pela Autora, do terreno a que se refere a aludida certidão. Portanto, além de não mais subsistente ordem judicial a amparar a aceitação da referida Certidão de Uso e Ocupação do Solo 638/2018, foi constata a inexistência de vínculo contratual da Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. com o terreno inicialmente apresentado, à vista do distrato levado a efeito, conforme reconhecido pelo TJGO.

9. Encerrada a fase de habilitação, com a apresentação de documentos, não é possível retornar para reabrir fase já concluída, a fim de permitir a substituição da certidão de uso do solo, não configurando essa vedação em excesso de formalismo por parte da Administração, mas simples observância às etapas do procedimento licitatório e à vedação à inclusão, em momento posterior, de documento novo, que deveria constar da fase de habilitação do certame.

10. A autorização administrativa para substituição do terreno lastreou-se em decisão proferida por juiz incompetente, a qual foi reconsiderada expressamente na sentença proferida pelo juiz competente, sendo de se reconhecer, portanto, superveniente mácula do ato administrativo respectivo.

11. A autorização de troca do terreno, antes de iniciada a prestação de serviço mediante pleno funcionamento do porto seco, configura descumprimento ao Edital 1/2017, o qual foi expedido em conformidade com a Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal 1.208/2011, que estabelece termos e condições para instalação e funcionamento de portos secos, entre os quais que, no curso do prazo da concessão ou permissão, seria admitida a relocalização do

porto seco, dentro do município ou para outro município constante no respectivo edital de licitação, desde que o pedido de relocalização fosse formulado após início do funcionamento do porto seco e que essa relocalização ocorresse sem a interrupção dos serviços prestados (art. 25, *caput* e §§ 2.º e 3.º).

12. Apesar de o contrato entre a Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. e a União haver sido assinado em 27/05/2020, não houve, até a presente data, efetivo início da prestação de serviços de porto seco por parte da contratada, eis que não foram ainda finalizadas as obras no último terreno ofertado, conforme amplamente divulgado nos autos do Agravo de Instrumento 1041003-44.2023.4.01.0000. Ou seja, decorridos quase 5 (cinco) anos desde a assinatura do documento, ainda não foi dado início ao alfandegamento por parte da licitante tida por vencedora, resultando no reconhecimento do terceiro erro sobre premissa fática do julgado impugnado.

13. A requerente Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. não logrou êxito em demonstrar a probabilidade de provimento do seu recurso de apelação. Contrariamente, o que se apresenta mais coerente no contexto fático apresentado é a manutenção da sentença no sentido de não ser possível que se reconheça, judicialmente, a sua qualidade de vencedora da licitação a autorizar a consequente assinatura do contrato. Portanto, estão ausentes os requisitos necessários para deferimento da tutela recursal consistente na atribuição de efeito suspensivo ao recurso de apelação interposto nos autos principais.

14. Embargos de declaração acolhidos para: (i) suprir a omissão, sem efeitos modificativos do julgado, e, (ii) reconhecendo erro de fato sobre premissas equivocadas e, conferindo-lhes efeitos modificativos do julgado, dando por prejudicados os agravos internos, em reapreciação à decisão em que se deferiu o pedido de tutela provisória para suspender os efeitos da sentença proferida nos autos e restabelecer a decisão liminar que autorizou a celebração do contrato, indeferi-lo, por ausência dos requisitos necessários ao seu deferimento, restaurando-se os efeitos da sentença de improcedência dos pedidos.

A C Ó R D Ã O

Decide a Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 1.ª Região, por maioria, acolher os embargos de declaração, com efeitos modificativos do julgado, nos termos do voto do Relator.

Brasília/DF, 23 de abril de 2025.

Desembargador Federal JOÃO CARLOS MAYER SOARES
Relator

Assinado eletronicamente por: JOAO CARLOS MAYER SOARES
30/04/2025 17:07:47
https://pje2g.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam
ID do documento:

25043017074718100000006

IMPRIMIR GERAR PDF