



Número: **0043050-08.2014.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **20ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **24/06/2014**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Processo referência: **0043050-08.2014.4.01.3400**

Assuntos: **Improbidade Administrativa**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
UNIÃO FEDERAL (REQUERENTE)	
EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUARIA (LITISCONORTE)	IZABEL MARTINS ARAUJO LIMA (ADVOGADO) AURELIO LEMOS VIDAL DE NEGREIROS (ADVOGADO) MATHEUS CORDEIRO DE BRITO (ADVOGADO)
LILIAN RATTO NEVES (REQUERIDO)	EDVALDO COSTA BARRETO JUNIOR (ADVOGADO)
LUIZ GUSTAVO DA SILVA SCHILD (REQUERIDO)	HUGO DE OLIVEIRA VIEIRA BASILI (ADVOGADO) MONICA OLIVEIRA DE LACERDA ABREU (ADVOGADO)
SINDICATO DOS PERMISSIONARIOS DE TAXIS E MOTORISTAS AUXILIARES DO DISTRITO FEDERAL (REQUERIDO)	EDUARDO AURELIANO E SILVA (ADVOGADO) EUVALDO THOMAZ SOARES (ADVOGADO) MARIA REIS DE GEUS (ADVOGADO)
RICARDO LINCONL PERNA SANTOS (REQUERIDO)	HUGO DE OLIVEIRA VIEIRA BASILI (ADVOGADO) MONICA OLIVEIRA DE LACERDA ABREU (ADVOGADO)
NILSON MACIEL DE LIMA (REQUERIDO)	NILSON MACIEL DE LIMA (ADVOGADO) ADRIANO SOARES BRANQUINHO (ADVOGADO)
FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA DA SILVA (REQUERIDO)	HUMBERTO SALES BATISTA (ADVOGADO) PAULO FERNANDES BATISTA NETTO (ADVOGADO) ISAQUE DOS SANTOS (ADVOGADO) MONICA OLIVEIRA DE LACERDA ABREU (ADVOGADO)
ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SEÇÃO DISTRITO FEDERAL (ASSISTENTE)	BARBARA MARIA FRANCO LIRA (ADVOGADO) INACIO BENTO DE LOYOLA ALENCASTRO (ADVOGADO) RENATO DEILANE VERAS FREIRE (ADVOGADO) LEONARDO LEAL BARROSO BASTOS (ADVOGADO) THIAGO DA SILVA PASSOS (ADVOGADO) ANA CRISTINA AMAZONAS RUAS (ADVOGADO)
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
19627 39167	14/12/2023 16:32	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Distrito Federal
20ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 0043050-08.2014.4.01.3400

CLASSE: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

POLO ATIVO: UNIÃO FEDERAL e outros

REPRESENTANTES POLO ATIVO: MATHEUS CORDEIRO DE BRITO - MG105181, AURELIO LEMOS VIDAL DE NEGREIROS - PB13730 e IZABEL MARTINS ARAUJO LIMA - PA12196

POLO PASSIVO: LILIAN RATTO NEVES e outros

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: EDVALDO COSTA BARRETO JUNIOR - DF29190, HUMBERTO SALES BATISTA - RJ47185, ISAQUE DOS SANTOS - SP163686, MONICA OLIVEIRA DE LACERDA ABREU - DF27211, EDUARDO AURELIANO E SILVA - DF25429, EUVALDO THOMAZ SOARES - DF14427, MARIA REIS DE GEUS - GO34972, NILSON MACIEL DE LIMA - DF03617, ADRIANO SOARES BRANQUINHO - DF19172, ANA CRISTINA AMAZONAS RUAS - DF24726, THIAGO DA SILVA PASSOS - DF48400, LEONARDO LEAL BARROSO BASTOS - DF42769, RENATO DEILANE VERAS FREIRE - DF29486, INACIO BENTO DE LOYOLA ALENCASTRO - DF15083, BARBARA MARIA FRANCO LIRA - DF31292, PAULO FERNANDES BATISTA NETTO - AM15556 e HUGO DE OLIVEIRA VIEIRA BASILI - SP260154

SENTENÇA

Trata-se de Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa ajuizada pela **UNIÃO**, na forma da Lei 8.429/92, em desfavor de **LUIZ GUSTAVO DA SILVA SCHILD, RICARDO LINCOLN PERNA SANTOS, NILSON MACIEL DE LIMA, FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA DA SILVA, LILIAN RATTO NEVES e SINPETAXI - Sindicato dos Permissionários de Táxis e Motoristas Auxiliares do DF**, visando à aplicação das sanções da Lei nº 8.429/92 aos empregados públicos e terceiros arrolados no polo passivo, em virtude da prática de atos de improbidade e desídia (fis. 1345/1422), quando da assinatura Contrato nº 2.88.02.104-5 e seus aditivos, postulando, subsidiariamente, a conversão da ação em ressarcimento ao erário.

Em síntese, narra a União que, em 28/10/1988, a INFRAERO firmou o Contrato nº 2.88.02.104-5 com o Requerido SINDIPETAXI/DF (antigo SINDICAVIR), para concessão de uso de área 15.000 m² no Aeroporto de Brasília, cujo objeto consistia em destinar área para estacionamento de táxis, pelo prazo de 180 meses (15 anos).



Explica a Autora, ademais, que esse contrato inicial foi assinado à época pelo ora Requerido Luiz Gustavo da Silva Schild - representante da Infraero, e que, na ocasião, não foram observados o devido procedimento licitatório nem estabelecido percentual de repasse mensal à Infraero sobre valores auferidos em todos os serviços desenvolvidos pelo concessionário, contrariando normas internas da Infraero, em especial a CF - Circular nº, 3179/DCCO/95, de 05/10/1995.

No decorrer da execução do citado ajuste, esclarece a União, outras irregularidades foram sendo constatadas, inclusive violações aos termos contratuais, sobretudo, as cláusulas 6.4, 6.5, 6.6 e 14. Dentre as destinações que fugiram ao objeto do contrato, encontrou-se a construção de gabinetes médicos e odontológicos, exposição de veículos com fins comerciais, instalação de posto de atendimento bancário, exploração de posto de combustíveis, além de uma subconcessão da área.

Inobstante as irregularidades, vários termos aditivos foram sendo assinados, tais como o termo aditivo nº 190/99(V1)/0002 de 17 de dezembro de 1999 (fls. 57 a 59), por meio do qual a INFRAERO concedeu nova área ao SINDICAVIR, aumentando o espaço de exploração do citado sindicato. Por força do art. 18, §5º, da Lei nº 9.636/98, a nova área concedida deveria ser objeto de licitação. Todavia, no termo do aditamento contratual justificou-se o incremento da área com base no art. 65, II, b, da Lei nº 8.666/93, dizendo a Autora, entretanto, que o caso não se enquadrava nessa hipótese.

No tocante às condutas dos Requeridos, a Autora esclarece que LUIZ GUSTAVO DA SILVA SCHILD, à época dos fatos, era Gerente Regional Comercial e Industrial e, na condição representante da INFRAERO, subscreveu, além do contrato inicial, os Termos Aditivos Nº 043/94/0002 e Nº 199/94/0002, não obstante as ilegalidades que se verificavam e cujas existências eram impossíveis ignorar.

Já o Requerido RICARDO LINCOLN PERNA SANTOS, à época dos fatos, era Gerente Comercial e Industrial e, a despeito das irregularidades, subscreveu o Termo Aditivo Nº 190/99(V1)/2002.

No tocante à Requerida LILIAN RATTO NEVES, à época dos fatos, era Superintendente Adjunta da Regional Centro-Oeste, tendo subscrito os Termos Aditivos Nº 049/04/2002 e Nº 0004/06/2002, na qualidade de representante da INFRAERO, malferindo uma série de princípios da Constituição Federal e requisitos legais.

Na sequência, aduz a União que o Requerido FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA DA SILVA, à época dos fatos, exercia a função de Gerente Comercial, tendo subscrito os Termos Aditivos Nº 049/04/2002 e Nº 0004/06/2002 como representante da INFRAERO, malferindo uma série de princípios da Constituição Federal e requisitos legais.

No tocante ao Requerido NILSON MACIEL DE LIMA, narra a União que sua responsabilidade está justamente na elaboração do Despacho de fls. 105 a 107 e 132. A pactuação dos Termos Aditivos Nº 049/04/2002 e Nº 0004/06/0002 escorou-se na manifestação jurídica do procurador.

Em relação ao SINPETAXI (antigo SIDICAVIR), alega que houve enriquecimento ilícito do Requerido, pois auferiu vantagem indevida a partir de uso de imóvel de propriedade da União, sem o pagamento de contrapartida pecuniária razoável, bem como os sucessivos



incrementos territoriais ao objeto do ajuste, à margem da legalidade e da moralidade.

Informa, ainda que, em face das irregularidades encontradas no contrato da referida concessão de uso de área adjacente ao Aeroporto Internacional Juscelino Kubitschek, na Capital Federal, houve instauração de auditoria promovida pela Controladoria Geral da União - CGU - que culminou no Relatório de Demandas Especiais nº 00190.025575/2007-20-L.

Após o Relatório da Auditoria, o Ministro-Chefe da CGU determinou a instauração de procedimento disciplinar, por meio da Portaria nº 284, de 04 de fevereiro de 2009, cujo processo restou tombado sob o número 00190.002716/2009-06.

Segue explicando a Autora que, havendo a elucidação dos fatos, sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, o colegiado concluiu pela existência de atos de improbidade e desídia quando da assinatura de termos aditivos e da fiscalização da execução do contrato em questão. A pena disciplinar sugerida aos sindicatos foi a dispensa por justa causa, com fulcro no art. 482, "a" e "e" da CLT, que, por sua vez, restou aplicada pela Decisão de 10/08/2012, publicada no DOU em 14.08.2012.

Junta documentos a partir da fls. 34 id 281322668 (volume 1.1) até fls. 94 do id 281322669 (volume 1.2), além de CD contendo documentação anexada.

Notificação dos Réus determinada pelo despacho de fls. 94 do id 281322669 (volume 1.2, fls. 150 dos autos físicos).

Os Réus Lilian Ratto Neves, Ricardo L.P Santos, Nilson Maciel de Lima e Sindicato dos Permissionários e Motoristas Auxiliares de Táxis do Distrito Federal foram notificados conforme certidões juntadas a fls. 103/110 do id 281322669 (volume 1.2).

O Requerido NILSON MACIEL DE LIMA apresentou defesa prévia a fls. 112 do id 281322669 (volume 1.2), anexando documentos. Na defesa arguiu, preliminarmente, coisa julgada, ilegitimidade ativa, inépcia da inicial e prescrição.

A Requerida LILIAN RATTO NEVES protocolou defesa prévia a fls. 76 do id 281322670 (volume 2.1), juntamente com DVD-R contendo o Processo Administrativo Disciplinar nº 00190.002716/2009-06, PEC nº 2050/0, que se encontra acautelado em Secretaria (conforme certidão de fls. 139).

Defesa prévia do SINDICATO DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE VEÍCULOS RODOVIÁRIOS DE BRASÍLIA anexada a fls. 142 do id 281322670 (volume 2.1), alegando que o feito deve ser extinto em face da coisa julgada, uma vez que, foi réu na ação de Reintegração de Posse nº 001705-38.2009.4.01.3400, tendo sido condenado à reparação em perdas e danos.

Notificação do Requerido Francisco das Chagas Ferreira da Silva anexada a fls. 21 do id 281322672 (volume 3.1).

Em seguida, os Requeridos LUIZ GUSTAVO DA SILVA SCHILD, RICARDO LINCOLN PERNA SANTOS e FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA DA SILVA apresentaram defesa prévia a fls. 31 do id 281322672 (volume 3.1). Esses últimos, em defesa prévia conjunta, arguiram preliminares de inépcia da petição inicial, ilegitimidade ativa e prescrição.



Autos remetidos ao Ministério Público Federal, que se manifestou a fls. 165 do id 281322672 (volume 3.1) pelo indeferimento das matérias preliminares, bem como pelo recebimento da inicial.

Às fls. 171 do id 281322672 (volume 3.1), a EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA — INFRAERO apresentou petição postulando o ingresso no feito como assistente litisconsorcial ativo.

Inicial recebida pela decisão de fls. 9/15 do id 281322673 (volume 3.2), que, ademais, afastou as preliminares e determinou a citação dos Réus.

Agravo de instrumento interposto pelo Requerido NILSON MACIEL DE LIMA (fls. 3 do id 281322674, volume 4). O Requerido também apresentou contestação a fls. 54 do id 281322674 (volume 4), aduzindo, em suma, que não houve manifestação prévia a respeito do pedido de assistência da INFRAERO. No mérito, sustenta que busca a União a condenação do Contestante nas penalidades insculpidas nos incisos do artigo 12 da Lei nº 8.429/92, de forma cumulativa, sem indicar, contudo, em qual dos incisos dos artigos 9º, 10 e 11 daquela Lei em que está enquadrado. Alega, ainda, que à luz da jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, incabível a responsabilização do Advogado pelo ato praticado. Por fim, argumenta que se trata de Parecer não vinculante, desprovido de dolo, culpa ou qualquer erro grosseiro, tendo atuado no estrito cumprimento do dever legal, de modo que não há que se falar em ato ímprobo.

A Requerida LILIAN RATTO NEVES interpôs agravo de instrumento a fls. 75 do id 281322674 (volume 4), bem como os Requeridos LUIZ GUSTAVO DA SILVA SCHILD,- RICARDO LINCOLN PERNA SANTOS e FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA DA SILVA comprovaram a interposição de agravo a fls. 119 do id 281322674 (volume 4).

Contestação da Ré LILIAN RATTO NEVES anexada a fls. 166 do id 281322674 (volume 4), por meio da qual arguiu preliminares de inépcia da petição inicial, ilegitimidade passiva da União. Argui, ainda, prescrição como prejudicial de mérito. No mérito propriamente dito, a Requerida argumenta que não praticou ato de improbidade administrativa, porquanto não se verificou dolo em sua conduta. Isso porque, quando teve oportunidade de manifestar sobre o tema, o fez no sentido de ser contrária, e solicitou a manifestação do Jurídico. Portanto, somente assinou o referido aditivo após os pareceres das áreas comercial e jurídica.

Na sequência, os Requeridos LUIZ GUSTAVO DA SILVA SCHILD, RICARDO LINCOLN PERNA SANTOS e FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA DA SILVA conjuntamente contestaram a presente ação (fls.4/83 do id 281322675, volume 5.1).

Na resposta, os Réus LUIZ, RICARDO e FRANCISCO levantam a preliminar de incompetência absoluta da justiça comum para o processo e julgamento desta ação, uma vez que consideram ser competência da justiça trabalhista as causas que discutem relação de trabalho. Repisam, ademais, as preliminares de inépcia da inicial, ilegitimidade ativa da União, bem como a prejudicial relativa à prescrição quinquenal.

No mérito, o Requerido LUIZ GUSTAVO alega que assinou o contrato na condição de Gerente Comercial do Aeroporto de Brasília, não como representante legal da empresa. Ademais, defende que também inexistente ilegalidade na assinatura, visto que o objeto do aditamento foi a adequação do contrato às normas legais vigentes, notadamente quanto à questão da moeda existente, na época, cominações por atraso no pagamento das mensalidades,



ou seja, alterações necessárias que não constituem quaisquer irregularidades nem ato de improbidade.

O Requerido RICARDO LINCOLN aduziu que o aditivo firmado por ele foi antecedido de diversas reuniões com a participação de todas as áreas envolvidas, inclusive da Procuradoria Jurídica e Gerência de Auditoria. Além disso, sustenta que o serviço de táxi é considerado essencial à operacionalidade do aeroporto, vale dizer, SERVIÇOS AUXILIARES AO TRANSPORTE AÉREO (art. 25, IX do Código Brasileiro de Aeronáutica), verdadeiramente indispensável e complementar ao serviço de transporte aéreo, tal como previsto no artigo 39, inciso VIII, do CBA, por isso não pode ser comparado às demais concessões de natureza nitidamente comercial existentes nos aeroportos.

No tocante ao Requerido FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA, a defesa sustenta, em suma, que, quando foi designado para a Gerência Comercial do Aeroporto de Brasília, em 02.02.2004, o réu já encontrou o contrato com o SINDICAVIR vencido, desde 31.01.2004, porém com a área ocupada pelos taxistas, por isso precisava adotar providências urgentes para regularizar a ocupação da área sem cobertura contratual, por esse motivo fez várias reuniões com seus superiores e, após, chegou-se à conclusão que a melhor forma seria aditar o prazo contratual com data retroativa, o que foi feito com a concordância da alta Direção da Empresa. Defende, assim, a inexistência de ato de improbidade administrativa, uma vez que sem a presença do elemento subjetivo, o dolo do agente.

Os Requeridos acima mencionados juntam documentos ao id 281322675, volume 5.1, até o id 281322681, volume 8.

O Requerido SINPETAXI, por sua vez, apresentou contestação em 25/08/2016, alegando a tempestividade da contestação, à vista da juntada das últimas contestações, bem como da existência de prazo em dobro (fls. 18 do id 281322682, volume 9.1).

Em sua defesa, o SINPETAXI pugna pelo indeferimento da petição inicial, à vista de sua inépcia ao não descrever corretamente as condutas típicas imputadas a cada um dos Réus. No mérito, sustenta que o SINPETAXI, com recursos próprios, edificou todas as benfeitorias para o atendimento das necessidades dos taxistas, instalando na referida área o Núcleo de Apoio ao Taxista, por onde passam diariamente, em média 1.500 taxistas, em sistema de rotatividade, enquanto aguardam a vez para atender aos passageiros que desembarcam no Aeroporto JK.

Ademais, considera que os bens públicos devem cumprir uma função social, e, a prestação de serviço de táxi nos aeroportos sendo relevante serviço público de apoio ao tráfego de pessoas, a contratação realizada entre as partes pois atendia a um efetivo interesse da União na prestação deste tipo de serviço nos aeroportos. Desta forma, o contrato de Concessão de uso da Área somente foi celebrado porque havia real interesse público federal de viabilizar a mobilidade de transporte individual de passageiros do aeroporto.

Réplica da UNIÃO anexada a fls. 49 do id 281322682 (volume 9.1), informando Parecer Técnico destinado à quantificação dos danos causados ao erário pelas condutas ímprobas do requeridos, que "remontam. ao patamar atualizado (abril/2016) de R\$ 11. 548.827, 68 (onze milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, oitocentos e vinte e sete reais e sessenta e oito centavos), razão pela qual postula a indisponibilidade de bens dos Requeridos.

Decisão de fls. 124/129 (id 281322682) deferiu a medida cautelar postulada pela



União, decretando a indisponibilidade dos bens e haveres financeiros dos demandados, até o valor correspondente ao montante objeto da ação, R\$ 11.548.827,68 (onze milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, oitocentos e vinte e sete reais e sessenta e oito reais), nos termos do art. 7º da Lei n.º 8.429/1992.

Diligências cumpridas e anexadas às fls. 130/146 (id 281322682).

Decisão de fls. 157 do id 281322682 (volume 9.1), no entanto, deferiu o pedido formulado pelo réu Nilson Maciel Lima, acompanhado dos documentos, para determinar a liberação do valor de R\$ 2.768,01, bloqueados na Conta nº 836119-3, Ag nº 3594-7, do Banco do Brasil.

Extrato de cumprimento do desbloqueio anexado a fls. 159 do id 281322682 (volume 9.1).

Pedidos de reconsideração da Requerida LILIAN RATTO NEVES anexado a fls. 167 e do Requerido NILSON MACIEL DE LIMA, a fls. 181, ambos do id 281322682 (volume 9.1).

Desbloqueios autorizados pela decisão de fls. 184/185 (id 281322682, volume 9.1), com extratos do sistema BACENJUD anexados na sequência, comprovando a diligência.

Os Requeridos RICARDO LINCOLN PERNA SANTOS, FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA DA SILVA E LUIZ GUSTAVO DA SILVA SCHILD também justificaram a necessidade de desbloqueio de suas contas bancárias, anexando documentos (fls. 3/44 do id 281322683, volume 9.2).

Pedidos deferidos parcialmente pela decisão de fls. 46/47 (id 281322683, volume 9.2), cujos extratos comprovando desbloqueio foram anexados a fls. 48/55 do mesmo identificador.

Embargos de declaração da Requerida LILIAN RATTO NEVES (fls. 41 do id 281322684, volume 10) parcialmente acolhidos pela decisão de fls. 65 do mesmo identificador, para deferir o pedido de desbloqueio na conta 05341-6, da Agência nº 4538, do Banco Itaú, no valor de R\$ 3.378,81 (três mil trezentos e setenta e oito reais e oitenta e um centavos).

Os Requeridos manifestaram-se pela produção de prova testemunhal e pericial (fls. 69 do id 281322684, volume 10).

Agravo de instrumento do Requerido NILSON MACIEL DE LIMA anexado a fls. 75, e da Requerida LILIAN RATTO NEVES a fls. 152, ambos do id 281322684, volume 10.

Interposição de agravo de instrumento comprovado, igualmente, pelo Réu LUIZ GUSTAVO S. SCHILD a fls. 75 do id 281322685 (volume 11).

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região deferiu parcialmente o efeito suspensivo da decisão recorrida no que tange ao bloqueio dos valores postos em conta corrente dos demandados, nas quais recebem as suas verbas salariais, bem como contas vinculadas ao FGTS, mantendo a decisão recorrida nos demais aspectos (fls. 214/218 do id 281322685, volume 11, e fls. 269 do id 281322686, volume 12).



Despacho de fls. 188 determinando a especificação de provas (id 281322687, volume 13).

Os Requeridos LILIAN RATTO NEVES, Luiz GUSTAVO DA SILVA SCHILD e RICARDO LINCOLN PERNA ANTOS, pugnaram pela oitiva de testemunhas e apresentaram o rol para intimação (fls. 212 e fls. 218 do id 281322687, volume 13).

A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO DISTRITO FEDERAL, em petição juntada a fls. 227 do id 281322687, requereu seu ingresso no processo em epígrafe na qualidade de assistente simples do Réu NILSON MACIEL.

Despacho saneador anexado a fls. 235 do id 281322687, volume 13.

Juntada decisão proferida pelo TRF1 nos autos do agravo de instrumento n. 0024994-68.2016.4.01.0000, interposto contra o recebimento da inicial. A decisão indeferiu o pedido de efeito suspensivo e manteve a decisão recorrida (fls. 241, id 281322687).

Autos migrados para o sistema PJE.

A Requerida LILIAN RATTO NEVES atravessou petição ao id 812681605 postulando o reconhecimento de prescrição intercorrente, conforme inovações da Lei 8.429/92 pela Lei 14.230/2021.

O Requerido NILSON MACIEL DE LIMA reitera pedido de tramitação prioritária (id 875436089), bem como apresenta rol de testemunhas à petição protocolada ao id 1003473256.

Em petição protocolada ao id 911191209, os Réus LUIZ GUSTAVO DA SILVA SCHILD e RICARDO LINCOLN PERNA SANTOS igualmente postulam o reconhecimento da prescrição intercorrente, conforme art. 28 da Lei 8.429/92, alterada pela Lei 14.230/21. A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SEÇÃO DO DISTRITO FEDERAL atravessa pedido com idêntico teor ao id 1017859761 em favor do Requerido Nilson Maciel de Lima.

MPF manifestou-se ao id 990547195 para dispensar a produção de outras provas.

A UNIÃO, por sua representação judicial, informou que não tem provas a produzir (id 997698649).

A INFRAERO, igualmente, dispensou a produção de outras provas (id 1025615757).

Despacho de id 1045589760 indeferiu o pedido de prova pericial requerido pelo réu NILSON MACIEL, por julgar desnecessária ao deslinde da causa, bem como determinou a designação de audiência para a oitiva das testemunhas arroladas pelas partes e depoimento dos réus.

Em petições adicionadas aos id's 1251922276 e 1356847277, os Requeridos insistem na decretação da prescrição intercorrente, com posterior extinção do processo.

Despacho proferido ao id 1414690268, considerando a extensa documentação acostada aos autos, bem como em vista da celeridade processual, revogou o deferimento de produção de prova oral.



Os Requeridos NILSON MACIEL DE LIMA, FRANCISCO DAS CHAGAS e LILIAN RATTO NEVES anexaram documentos (id 1440288847, id 1517238874 e id 1521010861) relacionados à Tomada de Contas Especial nº 018.908/2019-5 do TCU.

A INFRAERO se manifestou sobre tais informações na petição de id 1464081930.

A UNIÃO, por sua vez, apresentou manifestação contrária ao pedido de reconhecimento de prescrição intercorrente (id 1472427391).

Decisão do TRF1, em agravo de instrumento interposto pelos Réus, deferiu a antecipação da tutela recursal, para determinar a manutenção da produção da prova testemunhal anteriormente deferida (id 1523695891).

Em seguida, o despacho de id 1526639847 afastou a tese da prescrição intercorrente, uma vez que o Supremo Tribunal Federal, recentemente, no julgamento do Tema 1199 da repercussão geral, decidiu que o novo sistema de prescrição intercorrente proposto pela Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei, determinando, ainda, a remarcação da audiência de instrução e julgamento.

Nesse interim, o Requerido (RICARDO LINCOLN PERNA SANTOS id 1713028954) postulou autorização para alienação de bem imóvel descrito na matrícula 101.506 do 1º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, havido por sucessão legítima após o óbito da genitora, em 28/04/2023.

Manifestações favoráveis do Ministério Público Federal (id 1721516457) e da União (id 1721516457).

Decisão proferida ao id 1760780060 deferiu o pedido de alvará para negociação do bem imóvel de matrícula 101.506 do 1º Ofício, recebido por herança pelo Requerido RICARDO LINCOLN PERNA SANTOS, mediante o depósito à ordem deste juízo do correspondente a 50% (cinquenta por cento) do preço final de venda do imóvel.

Alvará expedido conforme id 1801507170.

O TRF1 indeferiu pedido de efeito suspensivo I ativo no Agravo de Instrumento n. 1011561-33.2023.4.01.0000 proposto pelos Requerido a fim de ver reconhecida a prescrição intercorrente. (id 1798903175)

Audiência de instrução realizada em 13.09.2023, as 15horas, conforme descrição da Ata anexada ao id 1816018194, com arquivos audiovisuais juntados por meio dos id's 1833282676 a 1833369157.

Alegações finais da UNIÃO juntadas ao id 1849747146 reconhecendo que não consegue demonstrar, do arcabouço probatório existente, a presença de todos os requisitos necessários à imposição das correspondentes sanções da Lei nº 8.429/92, em particular, o elemento subjetivo do tipo, materializado na vontade livre e consciente dos Requeridos em alcançarem o resultado ilícito (dolo específico).

Após a instrução, a decisão de id 1856975187 revogou a medida cautelar de indisponibilidade de bens, por considerar esvaziada a verossimilhança das alegações que



supedanearam a citada restrição.

Alegações finais dos Requeridos: NILSON MACIEL DE LIMA, juntadas com o id 1871982678 e 1898180174; da Requerida LILIAN RATTO NEVES, juntadas ao id 1872753183, e dos Requeridos LUIZ GUSTAVO DA SILVA SCHILD e RICARDO LINCOLN PERNA SANTOS, anexadas por meio do id 1960617167.

Sem mais, os autos vieram conclusos para julgamento.

É o relatório.

DECIDO.

Preliminarmente, as teses de inépcia da inicial, ilegitimidade ativa da União e coisa julgada restaram todas afastadas pela decisão que recebeu a inicial. Logo, desnecessária a reanálise nesta fase processual.

Quanto à alegação de incompetência absoluta deste juízo comum, trazida nas contestações dos Requeridos LUIZ GUSTAVO, FRANCISO DAS CHAGAS e RICARDO PERNA, igualmente não pode ser acatada.

Primeiro porque a ação de improbidade administrativa é de cunho administrativo-sancionador. Portanto, em nada se confunde com discussões relacionadas às relações do trabalho para fins do art. 114, I da CF/88.

Segundo, o objetivo central das ações de improbidade administrativa é tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos da Lei.

Por fim, não se pode confundir a causa de pedir com pedido, de forma que uma única causa de pedir pode dar ensejo a vários pedidos. Logo, se uma das discussões relacionadas aos fatos foi a dispensa com ou sem justa causa, o pedido à Justiça Trabalhista para reversão de tal medida **não** impede - muito menos atrai - o pedido judicial para investigar supostos atos de improbidade na administração.

De tudo isso resta, pois, indeferida a preliminar de incompetência absoluta da justiça federal comum.

Por fim, também não se afigura irregular a admissão da INFRAERO como assistente litisconsorcial do polo ativo, conforme arguiu o Requerido Nilson Maciel em sua contestação. De fato, tratando-se de rito sancionador especial, não há necessidade de concordância do Réu para ingresso da pessoa jurídica interessada no polo ativo da lide. Veja-se:

Lei 8.249/92

Art. 17 (...)

§ 14. Sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo.



Em relação à prejudicial de mérito, de idêntico modo, as teses sobre prescrição do direito e prescrição intercorrente já foram afastadas em análises judiciais anteriores, inclusive confirmada pela instância superior, quando do julgamento do AI 1011561-33.2023.4.01.0000, por meio do qual o TRF1 declarou que:

“Como se vê, o STF deixou claro que o novo regime prescricional da Lei 14.230, de 2021, não retroage. Assim sendo, é manifesta a improcedência do presente recurso. Na mesma direção, a jurisprudência desta Corte. “A Lei 14.230/21 deu nova redação para o art. 23 da Lei 8.429/92, prevendo que a ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 08 (oito) anos, contados da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. Alteração que não deve ser aplicada para retroagir à data do fato, na medida em que a prescrição quanto ao ajuizamento da ação era regida pela lei então vigente (Lei 8.429/92), geradora de expectativas legítimas, exercidas a tempo e modo, quanto ao limite para a atuação tempestiva da persecução em juízo.” (TRF1, AC 0015560-92.2016.4.01.3900, Juiz Federal MARLLON SOUSA (Conv.), OITAVA TURMA, PJe 21/09/2022.) Em consequência, impõe-se o não provimento do agravo de instrumento. (id 1798903175).

Assim sendo, em termos processuais não há irregularidades ou impedimentos que inviabilizem a análise de mérito.

Quanto ao mérito, inicio registrando que a Lei 8.429 publicada em 02 de junho de 1992 e com vigência imediata a partir da publicação não pode retroagir para alcançar fatos pretéritos. Assim, a assinatura do contrato inicial em outubro de 1988 e o primeiro aditivo firmado em 12/12/1988 (fls. 51 do id 281322668) não podem ser fatos geradores de sanção administrativa baseada nas condutas previstas na LIA.

Quanto aos demais Termos Aditivos, assinados a partir de 1994, consigno que a norma aplicada ao caso dos autos será aquela imposta pela nova Lei 14.230/2021, destacando-se a **imprescindibilidade do elemento subjetivo ‘dolo direto’** para que haja tipificação dos atos de improbidade administrativa.

Sobre o tema, o STF [\[iii\]](#) decidiu que:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, **em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;**
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.



No voto proferido no ARE 843989 / PR, a respeito do tema, o Ministro Relator esclarece que não se trata de anistia geral, mas somente de verificar a vontade livre e consciente dirigida a um resultado ilícito. Veja-se:

"(...) 8. A Lei 14.230/2021 reiterou, expressamente, a regra geral de necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação do ato de improbidade administrativa, exigindo – em todas as hipóteses – a presença do elemento subjetivo do tipo – DOLO, conforme se verifica nas novas redações dos artigos 1º, §§ 1º e 2º; 9º, 10, 11; bem como na revogação do artigo 5º.

9. Não se admite responsabilidade objetiva no âmbito de aplicação da lei de improbidade administrativa desde a edição da Lei 8.429/92 e, a partir da Lei 14.230/2021, foi revogada a modalidade culposa prevista no artigo 10 da LIA. 10. A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, §4º)."

Nesse contexto, o art. 17-C, § 1º da Lei 8.429/92 ainda estabelece que "a ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade".

E, ainda:

Art. 1º (...) §3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Desta forma, é necessário que o arcabouço probatório que acompanha a petição inicial, não apenas demonstre a ocorrência dos fatos, mas também caracterize o dolo direto dos agentes, que, a teor do §2º do art. 1º da Lei, consiste na vontade livre e consciente de praticar a conduta indicada como ato de improbidade.

Pois bem. Sendo essa a linha de intelecção a ser aplicada na avaliação a respeito dos fatos e suas provas, cumpre conformar, ainda nesse momento inicial, a capitulação das condutas às alterações promovidas pela Lei 14.230/2021.

Na presente ação, a União não propôs uma capitulação específica para cada um dos Requeridos, deixando, a princípio, de individualizar cada imputação.

Por outro lado, narra em sua petição inicial que os Requeridos, na condição de empregados públicos da INFRAERO de gestor de recursos e parecerista jurídico, firmaram ou concordaram com contrato de concessão de área pública com particulares, bem como seus aditivos, sem a observância das devidas formalidades licitatórias e em detrimento do interesse financeiro da INFRAERO e União.

Nada obstante, depreende-se da narrativa inicial que os Requeridos supostamente teriam incorrido nas condutas do art. 10, II e VIII da Lei 8.429/92, *verbis*:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial,



desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente (redação pela Lei 14.230/2021) (...).

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

Como é sabido, antes da alteração da Lei tais dispositivos legais permitiam a classificação da responsabilidade mediante culpa. Entretanto, após as significativas alterações trazidas pela Lei 14.230/2021, apenas as condutas dolosas e específicas passaram a desafiar punição por improbidade administrativa.

Nesse ponto, convém anotar que o ato de improbidade considerado doloso depende da consciência da ilicitude por parte do agente e do desejo de praticar o ato, ou seja, da vontade explícita e clara de lesar os cofres públicos. Caracteriza-se como ato intencional, consciente, eivado de má-fé e praticado com vontade livre e deliberada de lesar o erário, o que não se confunde com atitudes negligentes, desleixadas e imprudentes ou executadas sem cuidado ou cautela.

Com efeito, § 3º do art. 1º da LIA, com alteração em 2021, excluiu de responsabilização: “O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.”

Nesse sentido, conforme atual jurisprudência sobre o tema, não configura dolo o comportamento negligente, a má-gestão ou a prática de irregularidades administrativas, sem a comprovação da má-fé do acusado. Veja-se:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DOLO. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO.

1. A ilegalidade, por si só, não é suficiente para configurar a conduta ímproba. No caso, o próprio Tribunal de origem concluiu que o agente público atuou sem o especial fim de agir, sem intenção clara de burlar as regras de contratação temporária.
2. Não demonstrada a existência clara do elemento subjetivo doloso, qualificado pela má-fé, não é possível responsabilizar o agente público por ato de improbidade administrativa.
3. Agravo Interno a que se nega provimento.

(STF - ARE: 1436192 SP, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 22/08/2023, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 28-08-2023 PUBLIC 29-08-2023)



que: A própria União, autora da lide, em sua manifestação final pós-instrução, considerou

"Inobstante os Requeridos tivessem potencial conhecimento da ilicitude ao não agirem dentro dos comandos legais, as modificações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 aos feitos de improbidade administrativa, assim como o que decidiu o STF no julgamento do Tema 1199, apontam, na visão do ente político, para existência de excludente do próprio tipo legal, caracterizada pela ausência da vontade livre e consciente de os agentes em alcançarem o resultado ilícito.

Sendo assim, diante da superveniência legislativa (Lei nº 14.230/2021), onde "a opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida" [1] e, pela qual, se define que "a improbidade administrativa não consiste apenas na prática do ato ilícito pelo agente público, mas sim na prática de ato cuja ilicitude decorra de desonestidade ou imoralidade do agente" [2] , é forçoso ao ente político reconhecer que ele **não consegue demonstrar, do arcabouço probatório existente, a presença de todos os requisitos necessários à imposição das correspondentes sanções da Lei nº 8.429/92, em particular, o elemento subjetivo do tipo, materializado na vontade livre e consciente dos Requeridos em alcançarem o resultado ilícito (dolo específico).**" (grifei).

Na hipótese dos autos, toda a instrução processual, desde a prova anexada inicialmente pela União, até àquela produzida pelos Requeridos, além de depoimentos testemunhais e pessoais, leva à conclusão de que, de fato, inexistem demonstrações razoáveis sobre a prática de ato doloso de improbidade administrativa, no caso.

Com efeito, conforme recentes julgados do Superior Tribunal de Justiça, além da prova inequívoca sobre a conduta dolosa, faz-se necessária ainda a presença de elementos que indiquem o dolo específico dos agentes, como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, *ex vi* do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.429/1992, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.[\[iv\]](#).

Seguindo a linha de raciocínio dos Tribunais Superiores, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região igualmente tem acolhido as teses sobre a não configuração de improbidade a partir de meros atos de má-gestão ou irregularidades na execução ou fiscalização de contratos. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEMBROS DA CPL. AUSÊNCIA DE DOLO. ABSOLVIÇÃO. EX-PREFEITA E PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO DOLO APÓS ALTERAÇÕES DA LEI 14.230/2021. APELAÇÕES PROVIDAS PARA JULGAR IMPROCEDENTES OS PEDIDOS.

1. Após a sentença ser prolatada, a Lei 8.429/1992 sofreu severas alterações pela Lei 14.230/2021, a qual passou a vigor na data da sua publicação, em 26/10/2021, tendo a controvérsia dos autos sido examinada sob a égide da nova legislação.

2. As questões de natureza material na nova lei de improbidade, como revogação ou alteração do tipo sancionador, têm aplicação imediata aos feitos em andamento, em decorrência do disposto no art. 1º, § 4º, da Lei 14.230/202, o qual dispõe que se aplicam ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo



sancionador.

3. Não comprovado, de modo inequívoco, que os requeridos agiram com desonestidade ou má-fé em suas condutas.

4. Os atos de improbidade administrativa não se confundem com simples ilegalidades administrativas ou inaptidões funcionais. Não se podem confundir meras faltas administrativas com as graves faltas sujeitas às severas sanções da Lei 8.429/1992, aplicadas apenas quando a atuação do administrador destoe nitidamente dos princípios que regem a administração pública, transgredindo os deveres de retidão e lealdade ao interesse público. Todo ato ímprobo é um ato ilícito, irregular, mas nem todo ilícito ou irregular constitui ato de improbidade.

5. Verificado que os fatos não tiveram, nas circunstâncias do caso, o poder de assumir o qualificativo de ato de improbidade administrativa, que pressupõe má-fé e desonestidade do agente no trato da coisa pública (dolo), o que não ficou comprovado.

6. Dado provimento à apelação de Valéria Cristina Grigoletto Nave e Carla Aparecida Serafim.

7. Retificado voto, em razão da *novatio legis in mellius*, foi dado provimento às apelações dos réus JUSSARA MENICUCCI DE OLIVEIRA, WILSON RODRIGUES RIBEIRO e CONSTRUTORA D'ÁVILA REIS LTDA, para reformar a sentença e julgar improcedentes os pedidos, nos termos do art. 17, § 11, da Lei 8.429/1992 (alterada pela Lei 14.230/2021).

(TRF-1 - AC: 00007827320144013808, Relator: JUIZ FEDERAL MARLLON SOUSA, Data de Julgamento: 14/03/2023, 3ª Turma, Data de Publicação: PJe 28/03/2023 PAG PJe 28/03/2023 PAG)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALTERAÇÕES DA LEI 14.230/21. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO. TESE 1199 DO STF. PREJUÍZO AO ERÁRIO NÃO DEMONSTRADO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA ABSOLUTÓRIA.

1. Merece ser mantida a sentença que absolveu a apelante da prática do ato ímprobo previsto no art. 10, XI da Lei 8.429/92, com as alterações da Lei 14.230/2021.

2. Para a configuração das improbidades administrativas capituladas no art. 10 e incisos da Lei nº 8.429/92, com as alterações da Lei 14.230/21 é necessária a demonstração do elemento subjetivo doloso, bem como a comprovação do efetivo dano acarretado ao erário do Poder Público, sob pena de inadequação típica.

3. O Supremo Tribunal Federal, em 18/08/2022, ao finalizar o julgamento do Recurso Extraordinário no Agravo nº 843989, fixou a tese do Tema 1199 nos seguintes termos:"1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º,



inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei" (Grifei).

4. Embora comprovadas materialidade e autoria da conduta, o elemento subjetivo necessário à caracterização do ato ímprobo não ficou demonstrado.

5. A responsabilização do agente com base nos tipos descritos na Lei de Improbidade, com as alterações da Lei 14.230/2021, exige agora a demonstração de intenção dolosa.

6. A perda patrimonial efetiva tornou-se aspecto nuclear da conduta ímproba descrita no artigo 10 da LIA, junto do elemento subjetivo doloso, o que impede a configuração de improbidade administrativa por dano presumido ao erário.

7. Apelação não provida.

(TRF-1 - AC: 00015384620184014001, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, Data de Julgamento: 30/08/2022, 3ª Turma, Data de Publicação: PJe 01/09/2022 PAG PJe 01/09/2022 PAG)

Trilhando o raciocínio dos julgados acima mencionados, sobre a distinção necessária entre crises de gestão e conduta dolosa, cumpre anotar o disposto nos §§1º e 2º do art. 10 da Lei 8.429/92, com redação dada pela Lei 14.230/2021, porquanto perfeitamente aplicável ao presente caso:

Art. 10 (...)

§ 1º Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º desta Lei.

§ 2º A mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade.

Ademais, analisando a documentação acostada aos autos, vislumbra-se claramente que, à época dos fatos e com base na legislação então em vigor, os Requeridos praticaram condutas visando os fins sociais referentes à manutenção do serviço de transporte de passageiros (táxi), além da melhoria no ambiente de trabalho dos referidos condutores. Não há porque considerar o aperfeiçoamento estrutural do ambiente como ofensiva à ordem pública.

Com efeito, é inegável que a prestação de serviço de táxi nos aeroportos constitui relevante serviço o público de apoio ao tráfego de pessoas. Veja-se, a propósito, o disposto no art. 20 da Lei nº 9.636/98, *verbis*:

“Art. 20 - Não será considerada utilização em fim diferente do previsto no termo de



entrega, a que se refere o § 2º do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, a cessão de uso a terceiros, a título gratuito ou oneroso, de áreas para exercício de atividade de apoio, definidas em regulamento, necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue.”

Nesses casos, como diretrizes da decisão, invocam-se as normas contidas no Decreto-Lei 4.657/42, segundo as quais serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, *verbis*:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente

Nessa linha, convém anotar que a concessão de uso de bem público, mesmo gratuita, para fins de interesse social, não é ilegal no direito brasileiro, tanto que prevista no art. 7º do Decreto 271/67, até hoje vigente. Além disso, os artigos 125 e 126 do Decreto 9.760/46, em vigor àquela época, também autorizavam a cessão gratuita para fins sociais, nos quais se enquadram as cooperativas e entidades sindicais.

Por último, sobre os fatos, restou inconteste que o contrato foi inicialmente assinado por 15 anos, logo os aditivos não dispensaram licitação, mas foram feitos para regularizar preços, espaços e moeda (vide documentos de fls. 69/100 do id 281322668, volume 1.1).

Os documentos citados demonstram que os Requeridos não atuaram com dolo, mas tentaram, na medida do possível, à época, ajustar a situação ao interesse dos taxistas e dos usuários do serviço. Logo, por mais que as condições financeiras do ajuste possam não ter sido das mais lucrativas para a INFRAERO, a análise geral dos fatos, à luz da atuação dos Requeridos, não induz à convicção sobre conduta desonesta e dolosa.

Registre-se, por oportuno, que a ausência do elemento subjetivo, em termos de direito sancionador de conduta dolosa, acarreta a ausência de tipicidade formal e material da conduta.

Assim, para o correto encaminhamento da questão e, considerando a ausência do elemento subjetivo específico que influencia diretamente a tipificação formal e material de conduta ímprobas, nos termos do art.17, §11º, impõe-se o reconhecimento da improcedência.

Pelo exposto, **JULGO IMPROCEDENTES os pedidos** com fulcro nos artigos 17, §11º da Lei 8.429/92 e 487, inciso I, do CPC.

No presente caso, inaplicável a condenação em honorários (art. 23-B).

Sem custas finais.

Inaplicável o reexame necessário (art. 17, §19º, IV e art. 17-C, §3º).



Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Havendo recurso de apelação, à parte recorrida para contrarrazões. Apresentadas preliminares nas contrarrazões, vista ao apelante. Tudo cumprido, remetam-se ao TRF1.

Inexistindo recurso, certifique-se o trânsito.

Oficie-se aos Cartórios do 3º Ofício Registrador do Distrito Federal (id 1951356660) e ao 1º Ofício de Registro de Imóveis de Patos de Minas/MG (id 1942409172) determinando que procedam à baixa da restrição incidente sobre os imóveis de NILSON MACIEL DE LIMA, conforme determinando nos ofícios de id 1927949651 e 1930629653, sem a cobrança de custas ou emolumentos, haja vista as disposições do art. 23 da Lei 8.429/92 cumulada com o art. 4º da Lei 9.289/96, uma vez que foram restrições requeridas pela União e em seu benefício.

Cumpra-se.

Brasília-DF, 14 de dezembro 2023

(assinado eletronicamente)

ADVERCI RATES MENDES DE ABREU

Juíza Federal Titular da 20ª Vara/SJDF

[i] Numeração referente à barra de rolagem eletrônica de cada volume digitalizado, correspondente (cada volume) aos identificadores 281322668 (volume 1.1) a 281322687 (volume 13).

[ii] ADIN 7043/DF: “(c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021. Em consequência, **declara-se a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992**, incluído pela Lei 14.230/2021;

[iii] (STF, ARE 843989, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, DJe-251 12-12-2022.)

[iv] (STJ - REsp: 1930054 SE 2021/0028848-6, Data de Julgamento: 11/05/2022, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 24/05/2022)

