



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

**CONTRATO ADMINISTRATIVO. PAGAMENTO. SERVIDORES. BANCO. RESCISÃO UNILATERAL.**

1. É nula a rescisão unilateral de contrato administrativo fundada em razões de interesse público sem que se tenha assegurado ao contratado o contraditório e a ampla defesa. Art. 78, § único, da Lei nº 8.666/1993.

2. A cláusula do contrato administrativo que exonera a Administração Pública de (I) de restituir o preço pago, antecipadamente, pelo particular, independentemente do cumprimento do contrato administrativo pela Administração Pública, e (II) de indenizar o contratado, em caso de extinção do contrato por fato superveniente ao edital e ao contrato, não se aplica à hipótese de rescisão administrativa unilateral ilegal. Estender tal cláusula à hipótese de inexecução imputada à Administração Pública que, ilegalmente, rescindiu o contrato, implica sujeitar o contratado ao puro arbítrio da Administração Pública. Art. 122 do CC.

3. A invocação do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado não garante à Administração Pública a incolumidade dos seus atos administrativos ao arrepio da observância das leis. Não confere à Administração Pública o direito de interferir na esfera jurídica dos contratados arbitrariamente. Trata-se de noção que fundamenta as prerrogativas conferidas pela lei à Administração Pública na realização da utilidade pública ou do Bem Comum. A nulidade da rescisão unilateral do contrato administrativo sem prévio processo administrativo não pode ser eliminada pela invocação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

4. Não configura cerceamento de defesa o indeferimento de prova que se mostra desnecessária ao desate da lide. Hipótese em que o valor de eventual indenização a ser paga pelo período do contrato pago e não executado pode ser apurado em sede de liquidação de sentença.

Agravo retido desprovido.

Recurso de apelação do Réu desprovido.

Recurso de apelação do Autor provido.

Sentença confirmada, no mais, em reexame necessário.



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

APELAÇÃO CÍVEL  
REEXAME NECESSÁRIO

VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

N.º 70045468717

COMARCA DE CANOAS

JUIZ DE DIREITO DA 3ª VARA CÍVEL DA COMARCA  
DE CANOAS

APRESENTANTE

BANCO SANTANDER BRASIL S.A.

APELANTE/APELADO

MUNICÍPIO DE CANOAS

APELANTE/APELADO

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes da Vigésima Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, negar provimento ao agravo retido, rejeitar as preliminares, negar provimento ao recurso de apelação do Réu, dar provimento ao recurso de apelação do Autor e confirmar, no mais, a sentença em reexame necessário.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além da signatária (Presidente), os eminentes Senhores **DES.ª MARA LARSEN CHECHI E DES. CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO.**

Porto Alegre, 29 de março de 2012.

**DES.ª MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA**  
Presidente e Relatora

## RELATÓRIO



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

BANCO SANTANDER (BRASIL) S. A. ajuizou, em 15 de julho de 2009, contra o MUNICÍPIO DE CANOAS ação para (I) declarar a nulidade da rescisão do contrato administrativo n.º 016/2005, firmado em 08 e março de 2005, para prestação dos serviços necessários ao pagamento dos servidores municipais, com exclusividade, pelo período de 60 meses, (II) impedi-lo de (a) rescindir unilateralmente o contrato “em razão dos ‘motivos’ declinados no Termo de Rescisão n.º 008/2009 (integrado pelas justificativas exaradas pelo Prefeito Municipal)” e (b) rescindir o contrato sem previamente “constituir processo administrativo voltado a caracterizar de forma a adequada e regular motivações válidas para a pretendida rescisão contratual”, (III) condená-lo a pagar “indenização relativa aos prejuízos decorrentes da rescisão antecipada (lucros cessantes e danos emergentes) e pagar-lhe “a integralidade das verbas previstas nos incisos I, II e II do § 2º do art. 79 da Lei n.º 8.666/93 e na Cláusula Décima, item 4, do contrato celebrado entre as partes” ou, (III) subsidiariamente, condená-lo “ao pagamento de indenização correspondente ao período do contrato pago e não-executado, como consectário do princípio que veda o enriquecimento sem causa” (fls. 28/29). Nos dizeres da inicial, decorridos mais de quatro anos da execução regular do contrato, em 09 de junho de 2009, em reunião realizada na Secretaria Municipal da Fazenda, foi informado da decisão de romper o contrato referido por razões de interesse público superveniente (fl. 74). Tal decisão foi publicada no jornal do Município, juntamente com o termo de dispensa de licitação para a contratação do Banrisul S. A. para a prestação dos serviços em apreço. Inquina de ilegais os atos e procedimentos do Réu, porquanto (I) não respeitou o devido processo legal por não terem sido observadas as garantias do contraditório, da ampla defesa, do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, (II) violou o princípio que veda o enriquecimento sem causa, (III) a interpretação conferida à cláusula 10.3 do contrato infringe o artigo 78, § 2º, da Lei n.º 8.666/93 e (IV) as razões da



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

rescisão<sup>1</sup> declinadas não são aptas a legitimar a rescisão unilateral imotivada. Alegou que a lei municipal que impõe a contratação de instituição financeira pública para a prestação de serviços bancários de folha de pagamento viola os artigos 173 e 164, § 3º, da Constituição da República. Pediu a antecipação da tutela, a fim de ser-lhe assegurada a prestação exclusiva dos serviços referidos na cláusula primeira do contrato. Na decisão de fls. 96/99, o MM. Juiz *a quo* deferiu a tutela antecipada para “determinar que o Município de Canoas tome as providências necessárias para manter a execução do Contrato Administrativo nº 016/2005 em todos os seus termos, especialmente no que se refere à garantia de exclusividade para o contratado, tornando sem efeito a rescisão operada por meio do Termo de Rescisão n. 008/2009”. Inconformado, o Réu interpôs agravo de instrumento, que foi recebido no efeito devolutivo. A fls. 176/179, o Réu pediu a modificação da tutela antecipada para “considerar como válida a rescisão administrativa operada pelo Termo de Rescisão nº. 008/2009, condicionada ao depósito judicial do valor de R\$ 1.378.606,42”. Na decisão de fls. 195/196, o MM. Juiz *a quo* indeferiu o pedido. O Em. Presidente deste Tribunal, na Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela n.º 70031463631, suspendeu a tutela antecipada deferida, condicionando a suspensão “ao depósito prévio em Juízo do valor de R\$ 1.378.606,42 pelo Município”, comprovado em 31 de agosto de 2009 (fl. 215/222). Posteriormente, o Autor desistiu do recurso (fls. 469/482). Citado, o Réu contestou a ação, alegando que não há enriquecimento sem causa, já que o item 10.3 da cláusula décima do contrato, que não foi impugnada pelo Autor, exclui o ressarcimento do valor repassado ou o recebimento de indenização por fatos supervenientes à celebração do contrato, o que constitui ato jurídico perfeito e direito adquirido. Asseverou que a decisão do em.

---

<sup>1</sup> “(i) suposta capacitação do Banco Banrisul S. A. para prestação dos serviços bancários contratados; (ii) no alegado advento da lei municipal determinando a contratação de serviços bancários exclusivamente com instituições financeiras públicas; (iii) e na afirmada existência de cláusula contratual a determinar que eventual rescisão contratual se dará sem o pagamento de indenização” (fl. 12).



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

Presidente deste Tribunal que suspendeu a tutela antecipada deferida ensejou a perda do objeto dos pedidos deduzidos pelo Autor, à exceção do indenizatório, pois “manteve hígido os efeitos da rescisão unilateral operada administrativamente através do processo administrativo nº. 6884/2009 e do Termo de Rescisão nº. 008/2009” (fl. 232). Defendeu a legalidade da rescisão unilateral do contrato administrativo, porque, (I) em 05 de abril de 2006, na Inspeção Especial nº 12710200050, o Tribunal de Contas determinou a sustação imediata do contrato firmado com o Agravado por entender que as disponibilidades de caixa, inclusive a folha de pagamento dos servidores, devem ser realizadas por meio de bancos públicos, e (II) o contrato firmado com o Autor, em 08 de março de 2005, pelo prazo de 60 meses, “era inoportuna ao interesse público”, porque do pregão realizado somente participaram duas instituições bancárias privadas, e a perdedora “CURIOSAMENTE apresentou proposta financeira rigorosamente vinculada ao PISO MÍNIMO estipulado pelo Município de Canoas, ou seja, R\$ 6.000.000,00”, sagrando-se o Autor vencedor com o lance de R\$ 7.600.000,00, preço que considera vil, tendo em conta a contratação firmada com o Banrisul de R\$ 22.470.630,00 (fl. 235). Aduziu, ainda, que (I) o Autor estava ciente da intenção de rescisão contratual, já que a justificativa do termo de rescisão nº 008/2009 foi regularmente publicada, tendo apresentado pedido de reconsideração, (II) a rescisão está pautada no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, razão por que não estava “condicionado à vontade da instituição demandante e tão pouco precisava ele consultá-la” (fl. 251), e (III) o artigo 78, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 somente se aplica aos casos de rescisão por culpa da contratante, que pode ser objeto de contestação pelo interessado. Na manifestação de fls. 433/459, o Autor asseverou que (I) item 10.3 do contrato se refere apenas a alterações substanciais das circunstâncias da época da contratação, (II) há enriquecimento sem causa, (III) a Procuradoria-Geral do Município



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

reconheceu o dever de indenizar o contratado pelos prejuízos decorrentes da rescisão unilateral do contrato e (IV) não se operou a decadência para impugnar a cláusula de não indenizar, que é nula e não se convalida. Sustentou que remanesce o interesse nos pedidos formulados na petição inicial, pois a decisão que suspendeu a tutela antecipada não transitou em julgado. Aduziu que (I) o serviço de gestão da folha de pagamento não se inclui dentre os atinentes à disponibilidade de caixa, motivo pelo qual não há vedação a que sejam prestados por instituições financeiras privadas, (II) a interpretação dada pelo Tribunal de Contas do Estado ao artigo 164, § 3º, da Constituição da República, bem como a Lei Municipal n.º 5.202/2007, ofende o regime de livre concorrência entre os agentes econômicos públicos e privados previsto no artigo 173 da Constituição da República e (III) era imprescindível a realização de licitação para a nova contratação, já que não se tratava de hipótese de dispensa por não estarem presentes os requisitos do artigo 24 da Lei n.º 8.666/93. Justificou a diferença entre o preço do contrato n.º 016/2005 e o do contrato celebrado com o Banrisul S. A. pela maior abrangência do objeto deste, que inclui, além da administração da folha de pagamento dos servidores municipais ativos da Administração Pública direta e do fornecimento de postos de atendimento eletrônico, serviços atinentes à movimentação de recursos do Município tais quais “item ‘c’ – processamento de todas as movimentações financeiras de pagamento a credores do município, incluindo fornecedores; item ‘d’ – movimentação financeira do município, relativa aos recursos provenientes de transferências legais e constitucionais; item ‘g’ – centralização dos recebimentos de impostos e taxas pagas ao município” (fl. 456). Invocou os princípios da livre iniciativa econômica, da legalidade, da moralidade e da impessoalidade. A fls. 465/467, o Autor requereu a produção de provas (I) pericial, para a apuração do valor da indenização a ser paga pelo período do contrato pago e não executado, bem como dos custos de investimentos realizados para o cumprimento contratual,



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

e (II) a apresentação de novos documentos que eventualmente sejam necessários ao deslinde da controvérsia. Na decisão de fl. 484, o MM. Juiz *a quo* indeferiu o pedido de prova pericial, pois “a apuração do valor de eventual indenização pode ser realizada em liquidação de sentença”. Inconformado, o Autor interpôs agravo retido, no qual sustenta que é indispensável a apuração do *quantum debeat* na fase de instrução, porquanto a rescisão contratual e a desmobilização dos postos de atendimento bancário ocorreram há pouco tempo, o que facilita a apreciação dos documentos que embasam a pretensão indenizatória. Aduziu que o montante depositado em juízo pelo Agravado não exclui a necessidade de perícia. Intimado, o Agravado apresentou contrarrazões, pedindo o desprovemento do agravo retido, porque a prova pericial é irrelevante para o julgamento da lide, já que a matéria debatida é exclusivamente de direito. Na sentença de fls. 498/199, o MM. Juiz *a quo*, Dr. Luiz Felipe Severo Desessards, julgou procedente, em parte, a ação para condenar o Réu ao pagamento de R\$ 1.378.606,42 a título de indenização pela rescisão unilateral do contrato administrativo n.º 016/2005 e ao pagamento das custas processuais e de honorários advocatícios fixados em 10% sobre a condenação. Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fl. 506). Inconformadas, apelam as partes. Ambas arguem a nulidade da sentença. Para o Autor, a sentença não apreciou todas as causas de pedir veiculadas na petição inicial, tais como violação ao contraditório e direito de defesa e contratação ilegal do Banrisul. Já o MUNICÍPIO inquina de nula a sentença por falta de fundamentação da condenação ao pagamento da indenização de R\$ 1.378.606,04, a qual não apreciou a cláusula 10.3 do contrato administrativo, segundo a qual não é devida indenização, e não houve pedido de nulidade da referida cláusula. Nega, ainda, tenha o depósito de tal quantia implicado em reconhecimento do pedido indenizatório.



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

O Autor pede, ainda, a apreciação do agravo retido. No mérito, alega que a rescisão (I) não respeitou o devido processo legal por não terem sido observadas as garantias do contraditório, da ampla defesa e da apuração do valor da indenização decorrente da rescisão imotivada, nos termos do artigo 79, § 2º, da Lei n.º 8.666/93, (II) revelou má-fé do Município e (III) violou o princípio que veda o enriquecimento sem causa. Assevera que (I) o artigo 164, § 3º, da Constituição da República não impõe a contratação de instituição financeira pública para a prestação de serviços bancários de folha de pagamento, já que não se confundem com disponibilidade de caixa, e (II) era imprescindível a realização de licitação para a nova contratação, já que não se tratava de hipótese de dispensa por não estarem presentes os requisitos do artigo 24 da Lei n.º 8.666/93.

No mérito, o Município pede a improcedência da ação, com base na cláusula contratual de não indenizar e no ato jurídico perfeito (art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República. Intimadas as partes, apenas o Autor apresentou contrarrazões. Foram, então, os autos remetidos a este Tribunal. Nesta instância, o Ministério Público opina pelo provimento do recurso de apelação do Autor para “acolhimento do pedido de declaração da nulidade da rescisão contratual levada a efeito pelo Município, impondo ao demandado o dever de abster-se de restituir unilateralmente o contrato” (fl. 599-verso) e, sucessivamente, pelo provimento do agravo retido, pelo desprovimento do recurso de apelação do Réu e pela modificação, em parte, da sentença em reexame necessário. É o relatório.

## VOTOS





MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

**DES.<sup>a</sup> MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA (PRESIDENTE E RELATORA)**

**1. Agravo retido.** O Autor interpôs agravo retido contra a decisão que indeferiu o pedido de produção de prova pericial para a apuração do valor da indenização a ser paga pelo período do contrato pago e não executado, bem como dos custos de investimentos realizados para o cumprimento contratual (fls. 486/491). Alega que a prova pericial é necessária para a “exata quantificação da indenização devida pelo Município, mediante a realização de prova pericial, sendo este o momento processual mais adequado para produzi-la”, pois a rescisão contratual e a desmobilização dos postos de atendimento bancário ocorreram há pouco tempo, o que facilita a apreciação dos documentos que embasam a pretensão indenizatória (fl. 488). Sem razão. A prova pericial é irrelevante para apurar o dever de reparar os danos causados pela rescisão unilateral do contrato administrativo, como bem registrou o MM. Juiz *a quo*, a cujo teor “a apuração de eventual indenização pode ser realizada em liquidação de sentença, sem qualquer prejuízo” (fl. 484). Aplica-se, na espécie, o entendimento adotado por esta **Câmara** no julgamento do Agravo de Instrumento n.º 70028809242, Relator Desembargador Carlos Eduardo Zietlow Duro, julgado em 06 de março de 2009, ao tratar da **repetição das tarifas pela prestação do serviço de telefonia pagas, indevidamente, a título de PIS e de COFINS**, a cujo teor:

“Não havendo controvérsia acerca da cobrança do PIS e COFINS dos consumidores, cabendo apenas definir se é possível ou não o repasse de tais encargos, de desnecessária a juntada aos autos das faturas referentes ao período objeto da ação, antes da análise do mérito, uma vez que **em nada contribuiriam para solução da lide, diligência que pode ser feita posteriormente, em caso de eventual procedência da demanda, com o respectivo trânsito em julgado, quando cogente para cálculo do *quantum* devido.**

Precedente do TJRS.



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

Agravo de instrumento conhecido em parte, nesta provido liminarmente.” (grifou-se)

Nega-se, pois, provimento ao agravo retido.

**2. Nulidade da sentença.** Nos termos do artigo 93, inciso IX, da Constituição da República,

“todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e **fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade**, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação”

O artigo 165 do Código de Processo Civil, por sua vez, dispõe que “As sentenças e acórdãos serão proferidos com observância do disposto no art. 458; as demais decisões serão fundamentadas, ainda que de modo conciso”.

Consoante o artigo 458 do Código de Processo Civil,

Art. 458. São requisitos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterà os nomes das partes, a suma do pedido e da resposta do réu, bem como o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

**II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;**

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões, que as partes lhe submeterem.

Segundo jurisprudência desta Câmara, são nulas apenas as sentenças destituídas de fundamentação, mas não aquelas que apreciam todos os pedidos deduzidos na inicial e que contêm fundamentação de que



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

decorra logicamente o dispositivo, de que é exemplo o julgamento da Apelação Cível n.º 70045232360, de que fui Relatora, em 27 de outubro de 2011, cujo acórdão restou assim ementado:

ISS. SOCIEDADE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PRÓTESES DENTÁRIAS. AUXILIAR. BASE DE CÁLCULO. DECRETO-LEI Nº 406/68. NÚMERO DE PROFISSIONAIS HABILITADOS. EMBARGOS. 1. **Não é nula a sentença que aprecia todos os pedidos deduzidos na inicial e que contém fundamentação de que decorra logicamente o provimento.** 2. O auxiliar de prótese dentária não pode exercer a profissão de técnico em prótese dentária. Por isso, o ISS referente aos serviços protéticos, segundo o benefício do art. 9º, §§ 1º e 3º, do Decreto-lei n.º 406/68, não pode incluir os auxiliares. Tampouco pode ser incluída a sócia minoritária, esposa do sócio, técnico em prótese dentária, que não tem habilitação para o exercício da profissão. 3. A ação declaratória destina-se a por fim à incerteza relativa a determinada relação jurídica concreta. Não se presta para a obtenção de provimento genérico e abstrato. Portanto, é inviável juridicamente a utilização da ação declaratória para veicular discussão em abstrato de tese jurídica. Jurisprudência do STJ. 4. Constatada a correção da quantia exequenda - ligeiramente inferior que a admitida como efetivamente devida pelo Embargante - devem ser julgados improcedentes os embargos à execução contra a Fazenda Pública. Recurso de apelação de fls. 409/429 dos autos da ação anulatória provido em parte. Recurso de apelação de fls. 98/111 dos autos dos embargos à execução provido.

Na sentença de fls. 498/499, o MM. Juiz *a quo* não acolheu o pedido de nulidade da rescisão unilateral do contrato n.º 16/2005 por considerar legítimo o interesse público em que se fundamentou o ato, e forte na decisão exarada pelo Em. Presidente deste Tribunal na Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela n.º 70031463631, e condenou o Réu ao pagamento de R\$ 1.378.606,42 relativo aos meses restantes do prazo contratual, já depositado em juízo como condição à suspensão da tutela antecipada.



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

Muito embora sucinta, não é nula a sentença recorrida.

A um, porque considerou suficiente para reputar legal a rescisão unilateral do contrato a invocação do interesse público pelo Réu, o que permite concluir tenha considerado insuficientes todos os demais fundamentos apresentados pelo Autor.

A dois, porque a condenação ao pagamento de R\$ 1.378.606,42 não se reveste de natureza indenizatória pela rescisão *ante tempus* do contrato. Trata-se de simples restituição do preço pago, antecipadamente, pelo Autor, para a prestação do serviço, proporcionalmente, aos 09 meses que faltavam para findar o prazo do contrato de 60 meses, conforme planilha elaborada pelo Réu a fl. 182. Com efeito, o Autor pagou, antecipadamente, em 08 de março de 2005, o preço do contrato (R\$ 7.600.000,00), para a prestação do serviço pelo prazo de 60 meses. A quantia de R\$ 1.378.606,42 nada mais é do que a restituição do preço recebido antecipadamente pela execução durante os 09 meses faltantes, que deixaram de ser executados pela rescisão do contrato.

Desnecessário, portanto, o exame da validade da cláusula 10.3 do contrato administrativo à repetição do preço recebido antecipadamente.

Rejeita-se, pois, a preliminar.

**3. Rescisão unilateral do contrato.** Em 08 de março de 2005, o Município de Canoas firmou com Banco Santander (Brasil) S. A. contrato nº 016/2005, para a “prestação de serviços necessários ao pagamento dos



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

servidores municipais, com exclusividade, pelo período de 60 meses” (fl.630), pela quantia de R\$ 7.600.000,00 paga a vista.

Decorridos mais de quatro anos, em 09 de junho de 2009, o Prefeito do Município de Canoas **“determinou a adoção das medidas necessárias para que se opere a rescisão do contrato”** (fl. 72).

Ato contínuo, na mesma data, assinou a rescisão unilateral contratual a contar do dia 09 de junho de 2009 (fl. 73).

No dia seguinte, em 09 de março, realizou-se reunião, na Secretaria da Fazenda, para **“dar conhecimento ao Banco Real da decisão do Município em romper o contrato Nº 016/2005 mantido com aquela instituição”** (fl. 74).

A rescisão unilateral de contrato fundada em razões de interesse público de alta relevância é prerrogativa da Administração Pública, prevista no art. 78, inciso XII, da Lei nº 8.666/93<sup>2</sup>, que deve ser motivada, depois de assegurado ao contratado o contraditório e a ampla defesa (art. 78, § único)<sup>3</sup>.

É fato incontroverso que o Réu rescindiu o contrato de prestação de serviços que vinha sendo adimplido pelo Autor para o fim exclusivo de contratar outra instituição financeira para continuar a prestação do serviço, tanto que assinou dias após a rescisão contrato de prestação de

---

<sup>2</sup> “em razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato”

<sup>3</sup> “Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa”.



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

serviços com o Banrisul, dele recebendo, também, antecipadamente, tal como ocorrera com o Autor, o preço.

As razões para a rescisão explicitadas na JUSTIFICATIVA da decisão de fl. 72 do Prefeito é a de que

“uma das frentes capitaneadas pelo atual governo é a de conferir o resguardo da coisa pública, sempre que possível, a entidades públicas. Com efeito, **o entendimento que melhor sinaliza em parte este posicionamento é de que a folha de pagamento dos servidores municipais deve ser conferida a uma instituição pública e não privada como hoje vigora nesta municipalidade.**

Esse entendimento decorre da constatação incontroversa de que as instituições bancárias possuem condições de conferir aos servidores serviços satisfatórios, devido, inclusive, ao maior número de agências e postos de atendimentos e bem assim aos preços de suas tarifas que na maioria das vezes são bastante competitivos com os do setor privado. Ademais, a Lei Municipal canoense nº 5.205, de 12 de setembro de 2007, mais precisamente no § 2º do Art. 1º, prediz que o Sistema Integrado da Administração de Caixa será executado por meio de bancos oficiais, algo a ser ainda positivado na íntegra”.

Efetivamente, após a rescisão, o Município de Canoas contratou, diretamente, o Banrisul S. A. para a prestação dos serviços pelo prazo de 60 meses até então executados pelo Autor pela quantia de R\$ 22.470.630,00.



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

Em suma, há prova documental de que a rescisão unilateral não foi antecedida de contraditório e ampla defesa, a qual é insuscetível de demonstração em contrário. Não teve, portanto, o Autor oportunidade de se manifestar sobre as razões de interesse público invocadas nem sobre os efeitos patrimoniais da extinção antecipada do contrato.

Ora, a rescisão unilateral de contrato administrativo sem prévios contraditório e ampla defesa constitui-se em fato incontroverso que leva ao reconhecimento da nulidade do ato.

É que, também na rescisão por interesse público, “o contratado tem direito de ser ouvido e manifestar-se a acerca da questão”.<sup>4</sup> Ainda que se trate de rescisão fundada no interesse público, que não inclui imputação de inadimplemento ao contratado, “o contratado terá direito a ser ouvido, especialmente para defender seus interesses no tocante à apuração das perdas e danos”.<sup>5</sup>

Por isso, ainda que se reconhecesse a existência de interesse público de alta relevância na rescisão administrativa do contrato – **o que se admite apenas para argumentar** – há prova inequívoca da afirmação da existência do direito, isto é, da nulidade do ato administrativo de rescisão administrativa do contrato por descumprimento da garantia do contraditório e da ampla defesa.

Na lição de Marçal Justen Filho, “a rescisão deverá ser precedida de todos os levantamentos necessários e que comprovem, dentro dos limites do

---

<sup>4</sup> Justen Filho, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Dialética. São Paulo. 2005, p. 592.

<sup>5</sup> *Ibidem*.



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

conhecimento dominado, a efetiva necessidade da extinção do contrato”, porquanto “não se admite a invocação a razões imprecisas e indeterminadas, de cunho duvidoso ou meramente opinativa”.<sup>6</sup>

Não fosse isso, aduz-se que as razões invocadas pelo Prefeito na JUSTIFICATIVA de fl. 72 não correspondem a “razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento” a que alude o artigo 78, inciso XII, da Lei nº 8.666/93.

O entendimento de que o serviço seria melhor prestado por uma instituição financeira pública não é suficiente para determinar a rescisão unilateral do contrato. Trata-se, é verdade, da visão política do Prefeito sobre o melhor modo de execução desta atividade meio da Administração Pública. Mas tal não é suficiente para caracterizar a alta relevância para extinguir por ato de império o contrato administrativo, mormente porque diz respeito à gestão de atividade meio: pagamento dos servidores públicos.

A implantação, portanto, do novo modelo concebido pelo Prefeito haveria de seguir as normas legais pertinentes, isto é, aguardar o decurso de 09 meses para o término do contrato em respeito ao dever de cumprimento dos contratos válidos em vigor, ausente prova de inexecução .

Importante lembrar que não é lícito ao gestor público extinguir contratos válidos em vigor por força da reavaliação da decisão administrativa anterior, segundo seus critérios subjetivos de conveniência e oportunidade

---

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11.ª Ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 592.





MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

quanto ao melhor meio de realizar as tarefas públicas, como se fossem atos administrativos precários e discricionários.

A introdução de mudanças, na gestão administrativa, não pode ser feito ao arpejo da ordem jurídica, no caso, a disciplina do direito dos contratos.

Nem a superveniente Lei Municipal ampara a rescisão unilateral, já que não teve e nem poderia ter o condão de extinguir o contrato em vigor (art. 5º, inciso XXXVI) da Constituição da República.

Por oportuno, transcreve-se excerto do acórdão proferido na Apelação Cível 70039702238, da qual fui Relatora, julgada em 07 de abril de 2011, em ação semelhante à presente:

“... não há razões de interesse público de alta relevância a justificar a extinção *ex tempo* do contrato administrativo. Eventuais dificuldades financeiras do Apelante não justificam a rescisão e a contratação de nova instituição bancária. Com efeito, a rescisão unilateral pelo interesse público não exime a Administração Pública de indenizar os danos causados ao contratado (art. 79, § 2ª da Lei 8.666/93). No caso, como o Apelante recebeu do Apelado antecipadamente o preço do contrato, antes do término do prazo de 05 anos, ofereceu ao Apelado, a título de restituição, a



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

quantia de R\$ 1.562.627,52. Ora, a quantia oferecida pela Caixa Econômica Federal não é tão vantajosa ao Apelante, levando-se em conta o valor atualizado do preço pago pelo Apelado até a data da rescisão. Com efeito, o Apelante recebeu, em fevereiro de 2007, R\$ 3.501.000,00, que, na data da rescisão, alcançava, corrigido monetariamente pelo IGPM, a quantia de R\$ 4.044.467,49. Ora, a diferença entre o valor oferecido pela Caixa Econômica Federal (R\$ 5.750.000,00) e o recebido do Apelante, corrigido monetariamente, é de R\$ 1.705.533,00, que corresponde à quase totalidade apenas da importância oferecida ao Apelado a título de restituição do preço pago antecipadamente (R\$ 1.562.627,52).

A rescisão unilateral, nessas condições, é, isto sim, potencialmente lesiva aos cofres públicos. Como decidiu o Superior Tribunal de Justiça, na Suspensão de Segurança nº 2341, Rel. Min. Ari Pargendler, julgada em 17/12/2010, publicado em 18/03/2011:

“A pessoa jurídica de direito público que rompe unilateralmente o ajuste celebrado com instituição financeira para centralizar a folha de pagamento de servidores, e subsequentemente contrata outra com a mesma finalidade lesa potencialmente as finanças públicas, porque, no médio prazo, deverá indenizar o dano resultante do inadimplemento contratual.  
Agravo regimental provido”.



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

Do voto do Relator,  
extrai-se o seguinte excerto:

*“A disputa pela administração da folha de pagamento de municípios é recorrente no âmbito de pedidos de suspensão de medida liminar ou de sentença. Ao que tudo indica, o rompimento do contrato com uma instituição financeira e subsequente ajuste com outra decorre de uma política imediatista que persegue recursos sem medir as conseqüências do inadimplemento contratual. O efeito deste é a indenização das perdas e danos sofridas pela instituição financeira substituída, que o município deverá, no médio prazo, suportar, com manifesta e grave lesão à economia e finanças públicas.*

*A ordem administrativa, por outro lado, fica abalada com os pretextos utilizados para o rompimento contratual”.*

Nessa linha, a decisão proferida na Suspensão de liminar e de sentença Nº 1.291 - RS (2010/0151255-0).

Por último, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular não assegura a validade da rescisão unilateral. Não se pode emprestar ao referido princípio razão suficiente para a conservação do ato estatal inquinado de ilegal. Ora, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado não se constitui em regra jurídica<sup>7</sup> nem tem os

---

<sup>7</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. Malheiros. 5º ed. 2005.



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

efeitos pretendidos pelo Apelante. Sua mera invocação não garante à Administração Pública a incolumidade dos seus atos administrativos ao arrepio da observância das leis. Não confere à Administração Pública o direito de interferir na esfera jurídica dos particulares arbitrariamente. Trata-se de noção que fundamenta as prerrogativas conferidas pela lei ao Estado na realização da utilidade pública ou do Bem Comum<sup>8</sup>. A aspiração de ingresso de dinheiro aos cofres públicos efetiva-se por meio das normas legais e contratos aos quais se submete o Estado. Os vícios insanáveis na sua aplicação não se apagam, simplesmente, em razão dos fins que as inspiram. Tal desiderato importaria em conferir ao Estado poder ilimitado e incompatível com a Constituição da República. Constatada, portanto, a existência de mácula que leva à nulidade da rescisão impõe-se a nulidade, a qual não pode ser eliminada pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Há, sim, de prevalecer o direito de o contratado em ver cumprido o contrato, salvo regular rescisão unilateral decorrente de ato administrativo antecedido de processo administrativo.

---

<sup>8</sup> Sobre Bem Comum ver Ruy Cirne Lima. Direito Administrativo e Direito Privado. Revista de Direito Administrativo 26. 1951. p. 12/16.



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

Inadmissível invocá-lo como fundamento para assegurar a validade do ato administrativo”.

Registre, *a latere*, também, que era lícito o objeto do contrato de prestação em serviços em apreço, na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a cujo teor a “disponibilidade de caixa não se confunde com depósito bancário de salário, vencimento ou remuneração de servidor público, sendo certo que, enquanto a disponibilidade de caixa se traduz nos valores pecuniários de propriedade do ente da federação, os aludidos depósitos constituem autênticos pagamentos de despesas, conforme previsto no artigo 13 da Lei 4.320/64. Como se observa, as disponibilidades de caixa é que se encontram disciplinadas pelo artigo 164, § 3º da Constituição Federal, que nada dispõe sobre a natureza jurídica, se pública ou não, da instituição financeira em que as despesas estatais, dentre elas a de custeio com pessoal, deverão ser realizadas.”<sup>9</sup>

É nulo, portanto, o ato administrativo de fl. 72 que rescindiu o contrato nº 016/2005.

**4. Efeitos da nulidade da rescisão.** Cumpre, então, determinar os efeitos da anulação da rescisão unilateral do contrato.

Sustenta o Município que nada deve ao Autor em razão do teor da cláusula 10.3 do contrato que o exonera tanto da responsabilidade de devolver o preço recebido e quanto de reparar os danos pela rescisão antecipada do contrato, *verbis*:

<sup>9</sup> RE 444056/MG, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 17/10/2005.



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

#### “CLÁUSULA DÉCIMA – DA EXTINÇÃO DO CONTRATO

10.1 Considera-se extinto o Contrato nas seguintes hipóteses sempre garantido a CONTRATADA o amplo direito de defesa:

10.1.1 Término do prazo de vigência contratual.

10.1.2 Rescisão unilateral, por inexecução contratual, nos termos do art. 78 da Lei nº 8666/93 ou por inadimplemento das obrigações financeiras por parte da CONTRATADA, nos termos do Edital este Contrato.

10.1.3 Rescisão amigável ou judicial, nos termos dos incisos II e III do art. 79 da Lei 8666/93.

10.1.4 Anulação da Licitação e do Contrato a qualquer título.

10.2 O Contrato poderá, ainda, ser rescindido de pleno direito sem necessidade de aviso ou interpelação judicial, assegurada a ampla defesa, nos casos de:

10.2.1 Transferência ou subcontratação de seu objeto, no todo ou em parte, sem consentimento escrito do Município;

10.2.2 Manifesta impossibilidade de cumprimento das obrigações oriundas do Edital e neste Contrato.

**10. 3 Em hipótese alguma caberá à CONTRATADA pleitear ressarcimento do valor repassado ao Município ou o recebimento de indenização decorrente de qualquer fato superveniente ao previsto no edital e neste contrato”.**

Empresta o Município a essa cláusula o efeito de exoneração, em caso de rescisão unilateral do contrato administrativo *ante tempus*, em qualquer circunstância, inclusive na hipótese de inexecução imputada à Administração Pública, em caso de nulidade da rescisão, (I) da restituição do preço que recebeu, antecipadamente, do contratado para exploração da folha durante 60 meses e (II) da indenização por lucros cessantes.



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

Ora, o alcance que o Município de Canoas pretende dar a essa cláusula é manifestamente antijurídica por violação ao art. 122 do Código Civil, que se aplica, aos contratos administrativos, supletivamente, nos termos do art. 54 da Lei nº 8.666/93<sup>10</sup>, a cujo teor “são lícitas, em geral, todas as condições não contrárias à lei, à ordem pública ou aos bons costumes; entre as condições defesas se incluem as que **privarem de todo efeito o negócio jurídico ou o sujeitarem ao puro arbítrio de uma das partes**”.

A se admitir a interpretação conferida à aludida cláusula pelo Município de Canoas, firmado o contrato e recebido o preço, ele poderia rescindi-lo, de imediato, e ficar com todo o preço recebido, o que é uma iniquidade. Releva uma incompreensão das prerrogativas conferidas pelo Direito à Administração Pública, nos contratos administrativos, dentre as quais, a de rescisão unilateral do contrato administrativo por interesse público (art. 78, inciso XII, da Lei nº 8.666/93).

Tal tem o escopo de dotar a Administração Pública de autoexecutoriedade dos seus direitos para melhor satisfação do interesse público. Não importa, por óbvio, aniquilação dos direitos do contratado, como o de perder o preço pago sem que a Administração Pública tenha o dever de cumprir sua prestação e de não ser reparado pelos prejuízos sofridos por razões de alta relevância na avaliação do interesse público.

É evidente, portanto, que a cláusula em apreço não se aplica à hipótese de extinção do contrato administrativo por culpa imputada à

---

<sup>10</sup> Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.



MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

Administração Pública. Com efeito, não poderia o Poder Público se beneficiar da própria inexecução para o efeito de se apropriar do preço pago antecipadamente. A perda do preço pago sem a exploração da folha de pagamento por culpa do ente público viola o art. 122 do Código Civil e, subsidiariamente, o princípio que veda o enriquecimento sem causa.

Induvidoso, portanto, que a cláusula 10.3 não se aplica à hipótese de nulidade da rescisão unilateral do contrato.

A rescisão ilegal do contrato importou em inexecução culposa do contrato pelo Município de Canoas. Violou, então, a rescisão ilegal o direito de o Autor executar o contrato e frustrou suas expectativas de lucro pela prestação dos serviços pelo tempo restante. Com efeito, o preço pago antecipadamente fundava-se na legítima expectativa de exploração da folha de pagamento durante 60 meses. A forma de pagamento é fato revelador da frustração dos lucros cessantes pela extinção do contrato.

Nula a rescisão, ele tem, então, direito (I) à restituição do preço pago antecipadamente relativamente ao período em que não explorou a folha de pagamento e (II) aos lucros cessantes por conta da quebra ilegal do contrato.

Sua apuração, contudo, há de ser feita em liquidação de sentença, porquanto não há nos autos dados suficientes para fixar o seu valor.

Ante o exposto, (I) nega-se provimento ao agravo retido, (II) rejeitam-se as preliminares, (III) nega-se provimento ao recurso do





MIAS  
Nº 70045468717  
2011/CÍVEL

Município, (II) dá-se provimento ao recurso do Autor para condenar o Réu ao pagamento dos lucros cessantes a serem apurados em liquidação de sentença e (IV) confirma-se, no mais, a sentença em reexame necessário, inalterados os encargos da sucumbência.

**DES.<sup>a</sup> MARA LARSEN CHECHI (REVISORA)** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES.<sup>a</sup> MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA** - Presidente - Apelação Reexame Necessário nº 70045468717, Comarca de Canoas: "NEGARAM PROVIMENTO AO AGRAVO RETIDO, REJEITARAM AS PRELIMINARES, NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO DO RÉU, DERAM PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO DO AUTOR E CONFIRMARAM, NO MAIS, A SENTENÇA EM REEXAME NECESSÁRIO. UNÂNIME."

Julgador(a) de 1º Grau: LUIZ FELIPE SEVERO DESESSARDS