



MIAS

Nº 70065748741 (Nº CNJ: 0260252-53.2015.8.21.7000)
2015/CÍVEL

**CONTRATO ADMINISTRATIVO. RESCISÃO
UNILATERAL. INTERESSE PÚBLICO. LUCROS
CESSANTES.**

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 n.º 8.666/1993.

2. 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.

3. Nula a rescisão do contrato administrativo, tem o contratado direito aos lucros cessantes por conta da quebra ilegal. Os lucros cessantes não correspondem ao valor mensal do preço pela prestação dos serviços, já que compreendia a cobertura dos custos para o seu cumprimento, tais como despesas de materiais, dentre outros. Arbitramento em 30% do valor mensal.
Recurso provido em parte.

APELAÇÃO CÍVEL

VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

Nº 70065748741
(Nº CNJ: 0260252-53.2015.8.21.7000)

COMARCA DE CACHOEIRINHA

MUNICIPIO DE CACHOEIRINHA

APELANTE

JEFFERSON JARDIM SCHWERT ME

APELADO



MIAS
Nº 70065748741 (Nº CNJ: 0260252-53.2015.8.21.7000)
2015/CÍVEL

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam as Desembargadoras integrantes da Vigésima Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, dar provimento, em parte, ao recurso.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além da signatária (Presidente), as eminentes Senhoras **DES.^a MARILENE BONZANINI E DES.^a DENISE OLIVEIRA CEZAR.**

Porto Alegre, 20 de agosto de 2015.

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

RELATÓRIO

JEFFERSON JARDIM SCHWERT ME ajuizou, em 28 de setembro de 2012, ação contra a Câmara Municipal de Cachoeirinha para (I) obrigá-la (a) ao cumprimento do contrato n.º 24/2011, até 30 de novembro de 2012, e (b) à liberação dos “equipamentos para retirada na data de 30 de novembro de 2012, data do término do contrato, ou em data aprazada por este juízo” (fl. 16) e (II) condená-la ao pagamento (a) “dos demais meses conforme contrato vigente, no valor mensal de R\$ 3.300,00 (...), mais eventuais excedentes e reproduções coloridas realizadas nos equipamentos desde a última leitura efetuada” (fl. 15) e (b) “da nota fiscal nº 1589 no valor de R\$ 4.498,49” (fl. 16). Nos dizeres da petição inicial, firmou com a Ré, em 1º de dezembro de 2011, o Contrato



MIAS

Nº 70065748741 (Nº CNJ: 0260252-53.2015.8.21.7000)
2015/CÍVEL

de Locação de Equipamentos Reprográfico n.º 24/2011. Alegou que com a rescisão, em 24 de julho de 2012, deixou de ser paga a nota fiscal n.º 1589 com vencimento em 05 de agosto de 2012. Inquinou de ilegal a rescisão unilateral. Intimado, o Autor emendou a petição inicial para constar no polo passivo o MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA (fls. 67/68). Citado, o Réu contestou a ação. Esclareceu que o cumprimento integral do contrato implica lesão ao interesse público, porquanto “demasiadamente oneroso aos cofres públicos, pois, mensalmente estipulava remuneração por número expressivo de cópias que efetivamente não vinham sendo realizadas e nem havia perspectiva de no futuro seriam necessárias” (fl. 78). Defendeu a legalidade da rescisão do contrato, forte no artigo 78 da Lei 8.666/93. Alegou que o valor da nota fiscal n.º 1589 não é devido integralmente, visto que o contrato se encerrou em 24 de julho de 2012. O Ministério Público deixou de exarar parecer (fls. 176/177). Na sentença de fls. 178/180, a MM. Juíza *a quo*, Dr.^a Anabel Pereira, julgou procedente, em parte, a ação para “declarar nula a rescisão do contrato de locação de equipamentos digitais laser n.º 24/2011 e condenar o réu ao pagamento da nota de serviço n.º 1589 (fl. 55), no valor de R\$ 4.498,49, correspondente ao mês de julho, e de 4 vezes a franquia mensal, relativamente aos meses de agosto a novembro, tendo em vista o prazo ajustado em contrato para o seu término” (fl. 180). Opostos embargos de declaração pelo Autor, foram acolhidos para condenar o Réu ao pagamento das custas processuais, e de honorários advocatícios fixados em 10% do valor da condenação (fls. 181/184). Inconformado, tempestivamente, apela o Réu. Alega que (I) não há prova do prejuízo causado ao Autor pela rescisão do contrato e (II) do valor da nota fiscal n.º 1589 deve ser descontado o período de 24 de julho de 2012 a 30 de julho de 2012. Apresentadas as contrarrazões, foram os autos remetidos a este Tribunal. É o relatório.



MIAS
Nº 70065748741 (Nº CNJ: 0260252-53.2015.8.21.7000)
2015/CÍVEL

VOTOS

DES.^a MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA (PRESIDENTE E RELATORA)

1. Rescisão unilateral do contrato. Em 1º de dezembro de 2011, a Câmara Municipal de Cachoeirinha firmou com o Apelado o contrato n.º 24/2011, para a “locação de dois equipamentos reprográficos digitais e laser com capacidade conjunta mínima para 60.000 (sessenta mil) reproduções mensais” (fl. 24), pela quantia de R\$ 39.600,00, a ser paga em parcelas mensais de R\$ 3.300,00 no prazo de vigência do contrato (doze meses) (fls. 24/29).

Em 24 de julho de 2012, o Presidente da Câmara Municipal de Cachoeirinha rescindiu unilateralmente o contrato, forte no item 7.1¹ (fl. 31). Em 18 de setembro de 2012, após requerimento do Apelado, a Câmara Municipal de Cachoeirinha expediu o Ofício Pres. n.º 86/2012, no qual afirmou que a rescisão se deu em nome dos “princípios da economicidade e supremacia do interesse público”, porque “a franquia contratada excedia a necessidade deste Poder Público” (fl. 43).

Ao desate da lide, cumpre, portanto, apreciar a legalidade do ato administrativo de rescisão unilateral do contrato administrativo n.º 24/2011.

¹ “7 – DA RESCISÃO E ALTERAÇÃO CONTRATUAL:

7.1 – O presente contrato poderá ser rescindido nos termos do art. 77 e 78 e com a observância do art. 79, todos da Lei 8.666/93

7.2 – A CONTRATADA reconhece os direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista na lei 8.666/93.”



MIAS

Nº 70065748741 (Nº CNJ: 0260252-53.2015.8.21.7000)
2015/CÍVEL

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 8.666/93², que deve ser motivada, depois de assegurado ao contratado o contraditório e a ampla defesa (art. 78, § único)³.

Nesse sentido, o RMS 5.478/RJ, Rel. Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/05/1995, DJ 19/06/1995, p. 18635:

“ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - RESCISÃO DE CONTRATO - ATO UNILATERAL - MOTIVAÇÃO - INOBSERVANCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL - CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTS. 5., LV, E 93, X - DECRETO-LEI 2.300/86 (ART. 68).

1. A MOTIVAÇÃO DO ATO E O DEVIDO PROCESSO LEGAL, FAVORECENDO A AMPLA DEFESA SÃO GARANTIAS CONSTITUCIONAIS (ARTS. 5. LV, E 93, X, C.F).

2. DISCRICIONARIEDADE NÃO SE CONFUNDE COM O ENTENDIMENTO PESSOAL OU PARTICULAR DO ADMINISTRADOR, SUBMETENDO-SE A LEGALIDADE. EM CONTRARIO, CONFIGURARIA O ATO ARBITRARIO.

3. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA SER GARANTIDO O EXERCICIO DA AMPLA DEFESA, FORMANDO-SE O CONTRADITORIO.

4. RECURSO PROVIDO.”

² “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”

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



MIAS

Nº 70065748741 (Nº CNJ: 0260252-53.2015.8.21.7000)
2015/CÍVEL

Conforme o Ofício Pres. n.º 86/2012, o Presidente da Câmara Municipal de Cachoeirinha rescindiu o contrato administrativo n.º 24/2011, em 24 de julho de 2012, deduzindo as seguintes razões:

"1. O Contrato 24/2011 previa a contratação de uma franquia de 30.000 (trinta mil) cópias monocolor preta, sendo que, conforme as notas fiscais emitidas, a Câmara Municipal utilizava, em média, a franquia de 10.000 (dez mil) cópias monocolor preta mensais.

A Presidência do Poder Legislativo verificou que as notas fiscais emitidas na vigência do contrato e, de acordo com os princípios da economicidade e supremacia do interesse público, determinou a rescisão do referido contrato, conforme notificação emitida em 24 de julho de 2012, uma vez que a franquia contratada excedia a necessidade deste Poder Público.

2. Tratando-se de contrato administrativo onde prepondera o interesse da administração, é possível a rescisão dele, ausente qualquer irregularidade no procedimento administrativo, havendo a devida ciência da contratada do termo de rescisão, o que foi feito pela Câmara Municipal.

(...)" (fls. 43/44).

Não há prova, contudo, de que a rescisão tenha sido antecedida de processo administrativo. Do teor do Termo de Notificação de fl. 31, concluiu-se que a Administração Pública apenas notificou o Apelado do ato administrativo de rescisão do contrato já editado. Não teve, portanto, o Apelado, 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.



MIAS

Nº 70065748741 (Nº CNJ: 0260252-53.2015.8.21.7000)
2015/CÍVEL

Não modifica tal conclusão os fatos de (I) o contrato se ter tornado “demasiadamente oneroso aos cofres públicos, pois, mensalmente estipulava remuneração por número expressivo de cópias que efetivamente não vinham sendo realizadas e nem havia perspectiva de no futuro seriam necessárias” (fl. 78), (II) a Administração Pública ter adimplido “valores que permitiriam em poucos meses a aquisição de máquinas similares as disponibilizadas por força de contrato, revelando-se, por si só, a onerosidade demasiada do contrato mantido entre as partes” (fl. 79) e (III) o número de cópias utilizadas ter sido muito aquém daquelas contratadas. Tampouco configura fato modificativo ou extintivo do direito do Apelado as informações prestadas no Ofício Pres. n.º 86/2012, porquanto visaram tão somente responder requerimento do Apelado (fls. 33/34 e 43/45).

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles⁴,

“Rescisão administrativa é a efetivada por ato próprio e unilateral da Administração, por *inadimplência do contratado* ou por *interesse do serviço público*. No primeiro caso pode ou não haver culpa do contratado, mas no segundo essa é sempre inexistente, como veremos oportunamente, ao tratar dessas espécies. Em qualquer caso, porém, a Administração, pela *rescisão administrativa*, põe termo à execução do ajuste e assume o seu objeto, independentemente de ordem ou decisão judicial, pois essa é uma de suas prerrogativas nos contratos tipicamente administrativos, salvo de empréstimos públicos, dado o seu caráter eminentemente financeiro.

Por outro lado, em qualquer caso exige-se procedimento regular com oportunidade de defesa e *justa causa*, pois a *rescisão administrativa* não é discricionária, mas vinculada aos motivos ensejadores desse excepcional distrato.”

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 29ª edição. p. 223. grifos existentes.



MIAS

Nº 70065748741 (Nº CNJ: 0260252-53.2015.8.21.7000)
2015/CÍVEL

É que, também na rescisão por interesse público, “o contratado tem direito de ser ouvido e manifestar-se a acerca da questão”.⁵ 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”.⁶

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 nulidade do ato administrativo de rescisão administrativa do contrato por ofensa à 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 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”.⁷

Registre-se 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, como se fossem atos administrativos precários e discricionários.

⁵ Justen Filho, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Dialética. São Paulo. 2005, p. 592.

⁶ *Idem*.

⁷ *Idem*.



MIAS

Nº 70065748741 (Nº CNJ: 0260252-53.2015.8.21.7000)
2015/CÍVEL

É nulo, portanto, o ato administrativo de fl. 31 que rescindiu o contrato n.º 24/2011.

2. Efeitos da nulidade da rescisão. A rescisão ilegal do contrato importou em inexecução culposa do contrato pelo Apelante. Violou, então, a rescisão ilegal o direito de o Apelado executar o contrato e frustrou suas expectativas de lucro pela prestação dos serviços pelo tempo restante.

Nula a rescisão, ele tem, então, direito aos lucros cessantes por conta da quebra ilegal do contrato. É que “Os contratos administrativos regem-se não apenas por suas cláusulas e pelas normas de direito público, mas também lhes são aplicáveis, supletivamente, as normas de direito privado (art. 54 da Lei 8.666/93), de maneira que é devido o ressarcimento dos lucros cessantes por descumprimento de contrato administrativo (EDcl nos EDcl no REsp 440.500/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Fernando Mathias - Juiz Federal Convocado do TRF 1ª Região -, DJe de 25.4.2008; EDcl no REsp 440.500/SP, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 13.11.2007; REsp 190.354/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 14.2.2000; REsp 737.741/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 1º.12.2006)” (AgRg no REsp 929.310/RS, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 20/10/2009, DJe 12/11/2009)

A este propósito, o seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça, assim ementado:

“ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO.
RESCISÃO UNILATERAL.
INDENIZAÇÃO POR LUCROS CESSANTES. CABIMENTO.



MIAS

Nº 70065748741 (Nº CNJ: 0260252-53.2015.8.21.7000)
2015/CÍVEL

1. O entendimento proferido pelo Tribunal de origem encontra-se em conformidade com a jurisprudência desta Corte Superior no sentido de que a rescisão do contrato administrativo por ato unilateral da Administração Pública, sob justificativa de interesse público, impõe ao contratante a obrigação de indenizar o contratado pelos prejuízos daí decorrentes, como tais considerados, não apenas os danos emergentes, mas também os lucros cessantes.

2. Recurso especial não provido.

(REsp 1232571/MA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/03/2011, DJe 31/03/2011)”

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

Cumpre, então, quantificar o seu valor. A sentença recorrida estimou os lucros cessantes na quantia mensal de R\$ 3.300,00, que correspondia ao preço pactuado pela execução do contrato.

Não pode, contudo, subsistir tal quantia, porquanto não encerra apenas o lucro que seria obtido pelo Apelado. É que I esse montante compreendia a cobertura dos custos pela a) “locação de dois equipamentos reprográficos digitais a laser com capacidade conjunta mínima para 60.000 (sessenta mil) reproduções mensais”, de acordo com as especificações técnicas previstas no contrato, e (b) fornecimento de todo o material de consumo, (II) garantia de qualidade do serviço prestado, (III) atendimento dos chamados do Apelante para sanar defeitos técnicos dos equipamentos, (IV) prestação do atendimento técnico “para reparos na Central Telefônica” (fl. 28), (V) reposição de peças (fls. 24/29).



MIAS

Nº 70065748741 (Nº CNJ: 0260252-53.2015.8.21.7000)
2015/CÍVEL

Afigura-se, razoável arbitrá-los em 30% mensal deste valor durante o período restante do contrato, a partir da rescisão, em 24 de julho até 30 de novembro de 2012.

Em relação ao mês de julho de 2012, o valor a ser pago não corresponde àquele da nota fiscal n.º 1589, qual seja R\$ 4.498,49 (fl. 55). Isso porque a aludida quantia representa a execução do contrato durante todo o mês, enquanto o cálculo do valor devido deve considerar a data de rescisão do contrato, 24 de julho de 2012.

Dado o valor final cobrado no mês de julho (R\$ 4.498,49) a media por dia de execução foi de R\$ 144,82. Assim, o valor a ser pago pelo serviço durante 24 dias do mês corresponde a R\$ 3.475,68.

Mês de julho	
Valor correspondente a 31 dias, conforme nota fiscal n.º 1589 (fl. 55)	R\$ 4.498,49
Valor diário	R\$ 144,82
Valor a ser pago por 24 dias	R\$ 3.475,68

Ante o exposto, dou provimento, em parte, ao recurso para reduzir o valor dos lucros cessantes e o valor a ser pago pela execução do contrato no mês de julho de 2012 para R\$ 3.475,68, inalterados os encargos da sucumbência.



MIAS

Nº 70065748741 (Nº CNJ: 0260252-53.2015.8.21.7000)
2015/CÍVEL

DES.^a MARILENE BONZANINI (REVISORA) - De acordo com o(a)
Relator(a).

DES.^a DENISE OLIVEIRA CEZAR - De acordo com o(a) Relator(a).

DES.^a MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA - Presidente - Apelação Cível
nº 70065748741, Comarca de Cachoeirinha: "DERAM PARCIAL
PROVIMENTO. UNÂNIME."

Julgador(a) de 1º Grau: ANABEL PEREIRA