

**Processo:** 1091617  
**Natureza:** REPRESENTAÇÃO  
**Representante:** Ricardo Geraldo Dias (Presidente da Câmara Municipal de Cataguases à época)  
**Representado:** Willian Lobo de Almeida (Prefeito à época)  
**Órgão:** Prefeitura Municipal de Cataguases  
**Interessado:** José Inácio Peixoto Parreiras Henriques (Prefeito atual)  
**Procuradores:** Rodrigo Webster Barbosa Esteves, OAB/MG 118.425; Roosevelt Pires, OAB/MG 92.664; Soumet Lima Spindola, OAB/MG 147.364; Yegros Martins Malta, OAB/MG 96.618  
**MPTC:** Procuradora Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

### SEGUNDA CÂMARA – 8/8/2023

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINARES. PERDA DO OBJETO E ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. MÉRITO. CONTRATO DE CESSÃO DE USO. DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS PELA CESSIONÁRIA. IRREGULARIDADE. DISTRATO SEM ASSINATURA DO PREFEITO. INVALIDADE. RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO. PRERROGATIVA EXCLUSIVA DA ADMINISTRAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. A inexecução de contrato administrativo enseja prejuízo à Administração e pode motivar a rescisão contratual unilateral por iniciativa desta.
2. Não ostentam valor jurídico o aditamento e o distrato de contrato administrativo não assinado pelo Prefeito, na condição de representante do Município, considerando que a rescisão unilateral do contrato é uma prerrogativa da Administração Pública, a teor dos arts. 58, II, 77, 78 e 79, I da Lei n. 8.666/93.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) deixar de acolher as preliminares de ilegitimidade passiva do então Prefeito Willian Lobo de Almeida e de perda de objeto em decorrência de suposta rescisão contratual, nos termos e limites da fundamentação desta decisão;
- II) julgar parcialmente procedente a presente representação, no mérito, e, com fundamento nas disposições do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, aplicar multa de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais) ao então Prefeito Willian Lobo de Almeida em face de grave afronta ao disposto nos arts. 58, inciso II, 77, 78 e 79, inciso I, da Lei n. 8.666/93 e infração ao princípio administrativo da publicidade, conduta que configura ainda erro grosseiro do gestor;

III) determinar a intimação do representante e do representado do inteiro teor desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento do processo, nos termos do inciso I do art. 176, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 8 de agosto de 2023.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

HAMILTON COELHO  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**SEGUNDA CÂMARA – 8/8/2023**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos de representação formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Cataguases, Ricardo Geraldo Dias, em face de possível descumprimento de cláusulas do Contrato Administrativo n.º 064/2018 – Contrato de Cessão de Uso n.º 001/2018, celebrado entre o Município de Cataguases e o Instituto Nacional Ltda., em decorrência do Processo Licitatório n.º 142/2018 – Inexigibilidade de Licitação n.º 041/2018 – Chamada Pública n.º 021/2018.

Autuado o processo e distribuído à minha relatoria (peça n.º 04), determinei o encaminhamento dos autos para estudo técnico.

Em exame inicial, a unidade técnica apurou a existência de indícios de irregularidades e a necessidade de documentação complementar (peças n.ºs 06, 12 e 22), vindo aos autos manifestação do Presidente do Instituto Nacional Ltda., Sr. Nelson Fernandes Maciel (peça n.º 20) e do Prefeito José Inácio Peixoto Parreiras Henriques (peça n.º 22).

Analisando os documentos anexados, o órgão técnico (peça n.º 30) e o Ministério Público junto ao Tribunal (peça n.º 32) pronunciaram-se pela citação do então Prefeito Willian Lobo de Almeida.

Devidamente citado, o responsável apresentou defesa (peça n.º 37).

Na manifestação final, a unidade técnica concluiu pela existência de irregularidades (peça n.º 42).

Já o *Parquet* (peça n.º 44), opinou pela procedência parcial da representação, com aplicação de multa ao responsável.

É, em síntese, o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**Preliminares**

**1. Arguição de legitimidade passiva do Prefeito Willian Lobo de Almeida**

O então Prefeito Willian Lobo de Almeida arguiu a sua ilegitimidade para figurar no polo passivo da presente representação, alegando que o procedimento licitatório que deu origem ao contrato ora analisado teria sido realizado pelo Município de Cataguases, na sua gestão, cabendo à Administração Pública, parte cedente no pacto, a responsabilidade pelas irregularidades eventualmente apuradas (peça n.º 37).

A unidade técnica sustentou que o defendente seria parte legítima para responder pessoalmente pelos atos praticados na condição de gestor, signatário do Contrato n.º 064/2018 (peça n.º 42).

Cumpra esclarecer que o agente público responde pessoalmente pelos atos irregulares por ele praticados, quando eivados de dolo ou erro grosseiro, a teor do art. 28 da LINDB. *In casu*, o então Prefeito, em razão da sua condição de signatário do contrato objeto desta ação de controle, de inevitavelmente figurar como parte nesta representação.

Isso posto, desacolho a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelo então Prefeito.

## 2. Arguição de perda do objeto em decorrência de suposta rescisão contratual

Na defesa anexada à peça n.º 37, o então Prefeito Willian Lobo de Almeida suscitou a extinção do processo por perda superveniente do objeto, tendo em vista a rescisão do Contrato Administrativo n.º 064/2018.

O órgão técnico, assinalando que o documento denominado Distrato ao Contrato Administrativo n.º 064/2018 não teria sido assinado pelo então Prefeito Municipal de Cataguases Willian Lobo de Almeida, circunstância que invalidaria a rescisão, concluiu que não assiste razão ao defendente (peça n.º 42).

Inicialmente, não se pode olvidar que os procedimentos processuais adotados no Poder Judiciário, amparados em três pilares – autor, réu e juiz, divergem, parcialmente, daqueles desenvolvidos no âmbito dos Tribunais de Contas, constituídos por duas partes – responsável e julgador.

Assim, a despeito da imprescindível vinculação aos princípios constitucionais da legalidade e do devido processo legal, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa, custodiados no art. 5º, LV, da Constituição da República, impõe-se, nos processos de contas, a observância de princípios próprios, direcionados ao cumprimento dos objetivos ínsitos ao controle externo.

De fato, em razão de sua configuração constitucional e, em especial, de sua atribuição de agir de ofício, as Cortes de Contas podem e devem estender sua atividade investigatória para além dos elementos coligidos aos autos pelos interessados, tendo em vista que atuam sem vinculação aos pedidos formulados pelos autores de representações e denúncias.

Nesse diapasão, colaciono excerto do Acórdão n.º 5.161/2011, do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro José Jorge:

“Nesse ponto, cabe destacar que o processo administrativo de controle, no âmbito dos Tribunais de Contas, possui liturgia peculiar, segundo a qual prevalecem os princípios da verdade material e do formalismo moderado. Difere-se, assim, do rito convencional estabelecido pelas leis processuais de âmbito civil ou mesmo penal, as quais aplicam-se apenas subsidiariamente aos processos autuados no TCU, conforme dispõe o art. 298 de seu Regimento Interno.

Portanto, não há que se falar, nos processos que tramitam neste Tribunal, em vinculação de sua atuação aos pedidos formulados por autores de representações. No mister de zelar pela coisa pública, o TCU tem o dever de apurar todos os indícios de irregularidades envolvendo a aplicação de recursos da União de que tome conhecimento, estejam ou não tais indícios contemplados expressamente em eventuais provocações das pessoas legitimadas a representar junto ao Tribunal.” (TCU. Acórdão n.º 5.161/2011, Rel. Min. José Jorge, julgado em 19/7/2011).

Impende registrar também que a fase instrutória do processo, cujo ponto de partida foram os fatos narrados na exordial, buscou apurar possíveis irregularidades na execução do Contrato Administrativo n.º 064/2018, e identificar os responsáveis, havendo o órgão técnico apontado inconsistência no cumprimento das cláusulas pactuadas, questionado a validade do documento denominado Distrato e, conseqüentemente, da alegada rescisão do ajuste.

Portanto, subsistindo condutas e dispêndios passíveis de controle externo, desacolho a preliminar arguida.

### Mérito

O representante informou a celebração, em 10/9/18, do Contrato Administrativo n.º 064/2018, entre o Município de Cataguases e o Instituto Nacional Ltda., originado do Processo Licitatório

n.º 142/2018 – Inexigibilidade de Licitação n.º 014/2018 – Chamada Pública n.º 021/2018. O referido contrato teria por objeto a cessão de uso de área pública pelo período de vinte anos, para prestação de serviços em área agrícola, bem como serviços de castração, recolhimento e cuidados com animais em situação de abandono. Em 30/9/19, o pacto teria sido aditado, promovendo-se alterações sem a participação do Poder Legislativo.

Apontou indícios de desrespeito às Cláusulas Segunda (obrigações do cessionário: Fazenda Escola, Hospital Veterinário, Pet Shop, atendimento a propriedades rurais conveniadas, parceria e benefícios para a comunidade), Quinta (contrapartida da cessionária) e Sexta (cronograma da realização e implantação do projeto, cujas eventuais alterações se dariam mediante acordo mútuo com a participação do Poder Legislativo), diante do descumprimento de prazos, manifestações do representante da empresa cessionária e modificação das condições fixadas por meio de aditivo, e requereu a apuração das possíveis irregularidades.

Intimado para prestar informações, o Presidente do Instituto Nacional Ltda. Nelson Fernandes Maciel teceu relato das ações decorrentes do contrato em tela, a saber: obras de benfeitorias, com investimento de R\$120.000,00, aproximadamente; castração de mais de 240 cadelas, com custo superior a R\$55.000,00; doação de 12 cursos de capacitação, no valor de R\$7.800,00; elaboração de projeto para execução da obra prevista no item 04 da Cláusula Quinta, alterado pelo Primeiro Termo Aditivo; esclarecimentos prestados à Prefeitura Municipal sobre a impossibilidade de cumprimento do item 1.2 da Cláusula Quinta (serviço de captura, apreensão, recolhimento, transporte e guarda temporária de animais de grande porte). Noticiou, ainda, o encaminhamento ao Prefeito do distrato do contrato e a entrega das chaves no dia 30/11/20 (peça n.º 20).

Diante da documentação apresentada pelo atual Chefe do Poder Executivo José Inácio Peixoto Parreiras Henriques (peça n.º 28), o órgão técnico detectou que o Primeiro Termo Aditivo e o Distrato do Contrato Administrativo n.º 064/2018 não teriam sido assinados pelo então Prefeito Willian Lobo de Almeida e que não teriam sido juntadas comprovações das respectivas publicações. Além disso, em consulta ao *site* oficial da Prefeitura Municipal de Cataguases, em 23/9/22, verificou que o pacto em questão se encontrava registrado como vigente, concluindo pela impossibilidade de se aferir a efetiva celebração dos referidos ajustes posteriores (peça n.º 30).

Em sua defesa (peça n.º 37), o então Prefeito Willian Lobo de Almeida reconheceu que “não houve o tempestivo cumprimento dos termos e das obrigações do contrato entabulado”. Alegou que, somente após a realização de reuniões entre as partes, teria o cessionário adimplido as obrigações previstas nas Cláusulas Quinta, item 1.1 (castrações de cães e gatos) e item 02 (cursos de capacitação profissional), conforme comprova a documentação contida no procedimento administrativo instaurado em 25/9/20 (Portaria n.º 148/2020), visando à apuração de possível descumprimento contratual. No Parecer Final, a Comissão responsável teria opinado inexecução dos itens 1.2, 03 e 04 da Cláusula Quinta, e pela conseqüente rescisão do pacto, em razão da gravidade das divergências constatadas. Frisou que tal decisão teria sido homologada pelo responsável em 16/11/20 e publicada em 19/11/20.

Argumentou, também, que o Distrato teria sido formalizado e publicado no Diário Oficial do Município em 30/11/20, sem a ocorrência de prejuízo ao erário.

Em sua manifestação final (peça n.º 42), após análise do processo administrativo anexado pelo então Prefeito Willian Lobo de Almeida (peças n.ºs 38 e 39), a unidade técnica apurou que a cessionária teria adimplido as obrigações contidas nos itens 1.1 e 2 da Cláusula Quinta do Contrato Administrativo n.º 064/2018, embora intempestivamente, não persistindo irregularidades quanto a estes pontos. No entanto, restariam descumpridos os itens 1.2, 03 e 04

da referida cláusula, além da Cláusula Sexta do pacto, relativa ao cronograma de realização e implantação do projeto.

Acrescentou que não teria sido juntada aos autos documentação comprobatória da publicação da homologação, pelo responsável, do Parecer Final da Comissão responsável pelo Procedimento Administrativo referente à rescisão contratual.

O órgão técnico confirmou também que o Distrato ao Contrato Administrativo n.º 064/2018 não foi assinado pelo então Prefeito Willian Lobo de Almeida, e que o Primeiro Termo Aditivo não conteria assinatura de nenhuma das partes. Ponderou que, diante da ausência de prova evidente da vontade dos contratantes, os referidos documentos seriam nulos, pois destituídos de validade e eficácia, e o contrato original continuaria em vigor.

Observou, por fim, que a rescisão do ajuste teria sido requerida pelo Instituto Nacional Ltda., com fundamento na sua Cláusula Terceira, que previa tal possibilidade na hipótese de descumprimento do pacto, utilizando-se inadequadamente de prerrogativa unilateral da Administração, direcionada à tutela do interesse público, a teor dos arts. 77, 78 e 79, inciso I, da Lei n.º 8.666/93.

Compulsando as manifestações das partes envolvidas (cedente e cessionário) e do órgão técnico, bem como a documentação que compõe o processo administrativo instaurado pela Prefeitura Municipal, observei que foi demonstrada a execução parcial do Contrato n.º 064/2018 pelo Instituto Nacional Ltda., relativamente aos itens 1.1 e 02 da Cláusula Quinta, ainda que extrapolados os prazos fixados no cronograma do projeto (Cláusula Sexta). Não houve, portanto, divergências quanto a este ponto.

Por outro lado, entre as obrigações do cessionário previstas na Cláusula Quinta do ajuste, restaram inadimplidas aquelas descritas nos itens 1.2, 03 e 04. O próprio Instituto Nacional Ltda. reconheceu a sua impossibilidade de realizar o serviço de recolhimento de semoventes estipulado no item 1.2 (peça n.º 20), confirmando o disposto no Parecer Final da Comissão do Processo Administrativo (fls. 03/04, peça n.º 38). Quanto ao item 03, no referido parecer conclui-se pela sua inexecução, com base na pretensão da cessionária de realizar os atendimentos aos produtores da região a preço de custo e não gratuitamente, tal como determinado no contrato. Já para o item 04, apesar de tomadas algumas providências preliminares, conforme informado pelo cessionário (peça n.º 20), o valor de R\$100.000,00 não teria sido revertido para o cedente.

Além disso, pude observar que a Prefeitura Municipal diligenciou perante o cessionário no sentido de sanar a não consecução do objeto pactuado, e, não havendo obtido resultado satisfatório, promoveu a instauração de procedimento administrativo próprio, no qual se apontou como solução a rescisão do contrato (peças n.º 38 e 39).

Ressalto que o documento denominado Distrato ao Contrato Administrativo n.º 064/2018, juntado na petição inicial (peça n.º 01) e também pelas partes (peças n.º 28 e 38), encontra-se assinado pelo Presidente do Instituto Nacional Ltda. Nelson Fernandes Maciel, mas não pelo então Prefeito Willian Lobo de Almeida, representante do Município de Cataguases, não ostentando, portanto, valor jurídico. Tampouco foi apresentada comprovação da sua publicação.

Observa-se, ainda, que o documento foi elaborado em papel timbrado da Faculdade Sudamérica, instituição mantenedora do cessionário, com base na Cláusula Terceira do ajuste, na qual se prevê a possibilidade de rescisão por inadimplemento. O cessionário figura como distratante, valendo-se indevidamente de prerrogativa da Administração Pública de rescindir unilateralmente o contrato, inserta nos arts. 58, II, 77, 78 e 79, I da Lei n.º 8.666/93. Sobre o tema, comenta o administrativista Marçal Justen Filho, *in verbis*:

“O art. 79 prevê três modalidades de rescisão contratual. Nas hipóteses dos incs. I a XII e XVII do art. 78, assim como em caso de descumprimento de outros deveres contratuais ou legais, a rescisão se fará através de ato administrativo, por deliberação unilateral de Administração. As outras modalidades (amigável e judicial) destinam-se ao restante do elenco do art. 78.

Nos casos dos incs. I a XII, é a Administração quem titulariza o interesse jurídico para decretar a rescisão. Os incs. I a XI referem-se a inadimplemento do particular. Já o inc. XII não alude a descumprimento de deveres contratuais pelo particular, mas refere-se à necessidade da Administração de extinguir o contrato. Portanto, quando a manutenção do contrato prejudicar seu interesse, a Administração poderá promover a rescisão por ato unilateral e autoexecutável.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18ª edição, SP, 2019, p. 1.437)

Dessa forma, considerando que o documento apresentado não preenche os requisitos necessários para a sua validade, e que não foi comprovada a sua publicação, não se encontra provada a alegação das partes de que o contrato teria sido rescindido.

É dizer, diante da inexecução parcial do ajuste – admitida pela própria cadastrada – e da recomendação formal de rescisão contratual, decorrente aliás de procedimento interno específico da Administração, optou o responsável por não formalizar o desfazimento do contrato administrativo.

Persistem, portanto, as irregularidades decorrentes do descumprimento, pelo cessionário, das disposições contidas nos itens 1.2, 03 e 04 da Cláusula Quinta do Contrato Administrativo n.º 064/2018, e da condução indevida da rescisão contratual sugerida no processo administrativo, que carece de comprovação documental.

As impropriedades constantes do documento denominado Distrato ao Contrato Administrativo n.º 064/2018 evidenciam grave afronta ao disposto nos arts. 58, inciso II, 77, 78 e 79, inciso I, da Lei n.º 8.666/93, infração ao princípio da publicidade e constituem erro grosseiro do gestor, motivo pelo qual julgo a representação parcialmente procedente e aplico multa de R\$1.500,00 ao então Prefeito Willian Lobo de Almeida.

## **I – CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, em preliminar, deixo de acolher as arguições de ilegitimidade passiva e de perda de objeto, nos termos e limites da fundamentação.

No mérito, julgo parcialmente procedente a representação e, com fundamento nas disposições do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n.º 102/2008, aplico multa de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais) ao então Prefeito Willian Lobo de Almeida em face de grave afronta ao disposto nos arts. 58, inciso II, 77, 78 e 79, inciso I, da Lei n.º 8.666/93 e infração ao princípio administrativo da publicidade, conduta que configura ainda erro grosseiro do gestor.

Intimem-se representante e representado acerca do inteiro teor desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos.

\* \* \* \* \*