



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Volta Redonda**

**PROCEDIMENTO COMUM Nº 5010646-39.2019.4.02.5104/RJ**

**AUTOR:** CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF

**RÉU:** MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

**DESPACHO/DECISÃO**

**I - Trata-se de ação proposta pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF) contra o MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA.**

Afirma que administra a folha de pagamento dos servidores do **MUNICÍPIO** desde 2008 e que, em duas ocasiões (2012 e 2016), o contrato foi rescindido antecipadamente e o novo edital contemplava a compensação de valores relativos à multa devida à **CEF**.

Assevera que em 29/07/2016 a **CEF** celebrou com o **MUNICÍPIO** o 3º contrato de prestação de serviços (CAIXA-194/2016), em que desembolsou o valor de R\$ 18.972.312,43, sendo que desse total a quantia de R\$ 4.972.312,43 representava a multa relativa à rescisão contratual anterior.

Alega que, mais uma vez, o **MUNICÍPIO** rescindiu unilateralmente o contrato que estaria em vigor até 29/07/2021 e determinou a realização de uma nova licitação para a escolha de instituição financeira para administrar a folha de pagamento. Contudo, aduz que no edital não há previsão de pagamento do saldo rescisório ou da multa, o que causará enorme prejuízo financeiro à **CEF**, pois todo o valor do contrato foi adiantado no início do contrato em 2016.

Aponta o saldo de 20 meses e 28 dias de contrato não cumprido que, com a aplicação da taxa Selic e a multa contratual de 20%, representaria o valor de R\$ 13.512.079,09, cálculo realizado de acordo com a cláusula 8ª do contrato, considerando que não houve qualquer vício formal para a nulidade da licitação que justificasse a rescisão do contrato celebrado entre as partes.

Afirma que no Edital de Licitação 021/2016, a **CEF** foi a única a comparecer já que o Banco Santander desistiu de participar do certame. Em razão da renovação do contrato, foi realizada a compensação do valor correspondente ao período não utilizado (R\$4.972.312,43).

Assevera, com fundamento na teoria dos motivos determinantes, que os motivos indicados pelo **MUNICÍPIO** para rescindir o Contrato n. 194/2016 não são verdadeiros, o que permite o controle do Poder Judiciário.

Por fim, requer a concessão de tutela de urgência. Afirma que a probabilidade do direito consiste na atuação do **MUNICÍPIO** contrária à lei e ao código civil. O perigo da demora, por sua vez, decorreria da publicação de edital para o novo certame no dia 27/12/2019.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Volta Redonda**

No bojo da tutela de urgência foram formulados os seguintes pedidos: suspensão do edital de licitação n. 004/2019 com data para 27/12/2019; manutenção da **CEF** na administração da folha de pagamento do **MUNICÍPIO** do contrato licitado n. 194/2016 até decisão final desta ação; e, subsidiariamente, a determinação de que o pregoeiro notifique formalmente a instituição financeira vencedora para efetuar o depósito do valor rescisória do contrato com a **CEF**.

**II** - O art. 300 do CPC admite a concessão da tutela de urgência diante do preenchimento dos seguintes requisitos cumulativos: (a) probabilidade do direito; (b) perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo; e (c) ausência de risco de irreversibilidade da medida.

**(a) Da probabilidade do direito.**

Cinge-se a controvérsia em se verificar a legalidade do ato de rescisão unilateral do contrato administrativo celebrado entre as partes, bem como a sua repercussão na publicação de um novo edital de licitação que abrangeria o seu objeto.

De início, ressalta-se que o controle jurisdicional sobre os atos oriundos do Poder Executivo se restringe ao aspecto da legalidade, sendo vedado ao Poder Judiciário substituir-se ao administrador para definir qual a decisão mais conveniente ou oportuna para o atendimento do interesse público, sob pena de afronta ao princípio constitucional da separação de poderes.

Da análise documental que instrui o processo até o momento, constata-se que a **CEF** celebrou com o **MUNICÍPIO** o contrato 194/2016 (evento 1.5), com o objetivo de centralização do crédito da folha de pagamentos dos servidores municipais.

Os comprovante de pagamento apresentados no evento 1.11 comprovam que a **CEF** entregou ao **MUNICÍPIO** o montante total de R\$ 18.972.313,43, sendo que o valor de R\$ 14.000.000,00 foi pago no dia 11/08/2016 e o valor de R\$ 4.972.312,43 foi retido pelo **MUNICÍPIO** a título de verba rescisória.

De acordo com a cláusula segunda do contrato, a avença teria prazo de 60 (sessenta) meses, com vigência até o dia 29/07/2021.

Formulada consulta pela Secretaria Municipal de Fazenda quanto à possibilidade rescisão unilateral sem comprovação de culpa da contratada, a Procuradoria Geral do Município se manifestou favoravelmente, desde que facultada a defesa prévia e garantida a devida indenização, nos termos dos arts. 78, XII e 79, §2 da lei 8666/93 (evento 1.9).

No dia 01/10/2019, a **CEF** recebeu o Ofício 313/2019 com a notificação da decisão 001/GP/2019 apensada ao processo administrativo 19.087/2018, que analisa a legalidade do edital 021/2016 e do contrato 194/2016. (evento 1.7)





**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Volta Redonda**

A decisão do Prefeito Municipal concluiu que a previsão editalícia que previa o pagamento do saldo remanescente devido à CEF no montante de R\$ 4.972.312,43 violou o princípio da impessoalidade, o que justificaria a declaração de ilegalidade do procedimento.

Nesse sentido, confira-se trecho da decisão:

*“Finalmente, os autos demonstram com clareza que a CEF foi nitidamente beneficiada pela contratação em detrimento dos demais competidores (a empresa despendeu apenas 14 milhões, conforme fl. 271 do PA 6601/16, eis que era credora de si mesma no valor de R\$ 4.972.312,43), tanto que nenhuma outra pessoa jurídica sequer participou do certame, o que, evidentemente, demonstra a vantajosidade da situação fática criada à revelia do ordenamento”.*

Quanto à indenização, a decisão determinou que:

*“(...) a CEF deve ser indenização pelo contratado e efetivamente prestado, nos termos da lei 8666/93 (art. 49, §1, art. 59, parágrafo único). Neste sentido, ainda que reconhecido o direito à indenização, o parecer da PGM de fls. 38 e seguintes do PA 19087/19 caminha no sentido de incidir ao caso a regra do art. 59 da lei 8666/93, ou seja, havendo nulidade do contrato, não seria devida a multa rescisória, mas, apenas, as parcelas referentes à indenização pelo que foi prestado e não pago, de forma atualizada. Ressalta, ainda, a necessidade de observar a LINDB”.*

A decisão do Prefeito Municipal declarou a ilegalidade do edital 021/2016 e do contrato 194/2016 até que seja realizada nova contratação, com fundamento no art. 49, §1 c/c art. 59, § único da lei 8666/93.

Passo a analisar, em cognição sumária, o ato administrativo que declarou a ilegalidade do edital 021/2016 e do contrato 194/2016.

De acordo com a teoria dos motivos determinantes, a validade do ato administrativo depende da correspondência entre os motivos nele expostos e a existência concreta dos fatos que ensejaram a sua edição.

No caso concreto, a controvérsia cinge-se em verificar se a cláusula 5 do edital 021/2016 violou o princípio da isonomia, o que daria ensejo à declaração de ilegalidade do procedimento.

A cláusula 5 (evento 1.6) trata do critério de aceitabilidade das propostas nos seguintes termos:

*5.1- O valor inicial a ser ofertado pelas Instituições Financeiras interessadas em participar da licitação deverá ser de, no mínimo, R\$ 14.000.000,00 (catorze milhões de reais).*

*5.1.1 - O saldo rescisório do contrato em vigor com a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, no valor de R\$ 4.972.312,43 (quatro milhões, novecentos e setenta e dois mil, trezentos e doze reais e quarenta e três centavos), que será atualizado até a data da assinatura do contrato, será pago diretamente à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, pela Instituição Financeira vencedora. A Instituição Financeira vencedora deverá comprovar o pagamento até a assinatura do contrato.*



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Volta Redonda**

Quanto ao item 5.1, verifica-se que o valor inicial a ser ofertado deveria ser de, no mínimo, R\$ 14.000.000,00. O item 5.1.1, por sua vez, estabelece que o vencedor teria que pagar à **CEF** o valor de R\$ 4.972.312,43, a título rescisório do contrato que vigorava à época. Assim, para a aceitação da proposta, o interessado deveria ofertar o valor total de R\$ 18.972.312,43.

A **CEF** foi a vencedora do certame e efetuou o pagamento do valor de R\$ 14.000.000,00. Em relação ao valor de R\$ 4.972.312,43, foi realizada a compensação entre as partes, tendo o **MUNICÍPIO** retido esse valor (evento 1.11).

O princípio da isonomia impõe que a Administração confira tratamento igualitário aos licitantes, considerando que as restrições à participação de interessados no certame acarretam a diminuição da competição.

Para se alcançar a isonomia, por vezes, é preciso dispensar tratamento desigual entre as pessoas que não se encontram na mesma situação fático-jurídica, desde que respeitado o princípio da proporcionalidade.

A cláusula 5 do edital 021/2016, a princípio, ainda em cognição sumária, não configura, por si só, afronta ao princípio da isonomia e ao caráter competitivo da licitação. Senão vejamos.

O valor mínimo a ser despendido na oferta inicial era de R\$18.972.312,43 para todos os concorrentes. A realização da compensação, em tese, não denota qualquer tratamento privilegiado à **CEF**. Ao contrário, enquanto os outros concorrentes teriam que efetuar o pagamento do valor total com a efetiva contratação (cláusula 21 do edital de pregão - evento 1.6), podendo dispor deste numerário até então, a **CEF** estava privada do valor de R\$ 4.972.312,43 que já estava à disposição do **MUNICÍPIO**, em razão do saldo rescisório do contrato anterior.

Ademais, a compensação somente se aperfeiçoou após a homologação do procedimento, momento em que as dívidas estavam vencidas, exigíveis e líquidas. Assim, diante da constatação de que o **MUNICÍPIO** e a **CEF** eram, ao mesmo tempo, credor e devedor, nada impediria a extinção parcial da obrigação por meio da compensação (art. 368 do código civil).

Caso prevalecesse a tese do **MUNICÍPIO**, a consequência seria a impossibilidade de a **CEF** participar do certame tão somente em razão da existência de um crédito a seu favor, o que representaria violação aos princípios da isonomia e da proporcionalidade.

Ressalta-se, ainda, que a falta de apresentação de outras propostas não tem o condão de contaminar o procedimento licitatório. Nesse sentido, confira a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

*"Se à licitação comparecer apenas um interessado, deve-se apurar sua habilitação normalmente. Se habilitado, sua proposta será examinada tal como ocorreria se outros disputantes houvesse. Não há óbice algum a que lhe seja adjudicado o objeto da licitação, em*





**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Volta Redonda**

*sendo regular sua proposta, pelo fato de inexistirem outros interessados. O mesmo ocorrerá se vários comparecerem mas apenas um for habilitado" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Malheiros, 2014, p. 612).*

**(b) Do perigo de dano.**

O perigo de dano consiste no fato de que o **MUNICÍPIO** publicou o edital de pregão presencial 004/2019 (evento 1.15) a ser realizado no dia 27/12/2019, o que poderia causar prejuízos à **CEF** e à terceiros, em razão da vigência do contrato firmado pelas partes.

**(c) Da ausência de risco de irreversibilidade da medida.**

Por fim, esclareça-se que a presente decisão não impede que o contrato formulado entre as partes seja rescindido unilateralmente pelo **MUNICÍPIO**, nos termos do art. 78 da lei 8.666/93, desde que seja observada a cláusula oitava do contrato que se refere à indenização devida à **CEF** (evento 1.5), sob pena de enriquecimento ilícito.

Conclui-se, portanto, em sede de cognição sumária, que estão presentes os requisitos previstos no art. 300, CPC.

**III - DISPOSITIVO.**

Ante o exposto, **defiro** a tutela de urgência requerida pela parte autora, com fundamento no art. 300 do CPC, e determino: (a) a suspensão do edital de licitação n. 004/2019 que seria realizado no dia 27/12/2019; e (b) a manutenção contrato 194/2016, a fim de permitir a continuidade da prestação de serviço.

Cite-se o réu.

Nos termos do art. 334 do CPC, designo audiência de conciliação para o dia **22/01/2019** às **14 horas** na sede deste juízo.

Esclareça-se às partes que deverão comunicar ao juízo eventual solução consensual para a controvérsia delimitada nesta ação para que a audiência seja cancelada.

Ciência ao MPF.

---

Documento eletrônico assinado por **LUIZA SANTIAGO FIRMO, Juíza Federal Substituta**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510002113040v34** e do código CRC **18a9f46b**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): LUIZA SANTIAGO FIRMO  
Data e Hora: 18/12/2019, às 15:51:53



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Volta Redonda**

5010646-39.2019.4.02.5104

510002113040 .V34