



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA**  
GABINETE DO DESEMBARGADOR JOÃO ALVES DA SILVA

---

**ACÓRDÃO**

**APELAÇÃO CÍVEL N.º 0372590-51.2002.815.2001**

**ORIGEM:** Juízo de Direito da 7ª Vara da Fazenda Pública da Capital

**RELATOR:** Desembargador João Alves da Silva

**APELANTE:** Energisa Paraíba Distribuidora de Energia S. A. (Adv. Erick Macedo – OAB/PB n. 10.033)

**1º APELADO:** Município de Cajazeiras, representado por seu Procurador, Ednelton Helejone Bento Pereira, OAB/PB 13.523 e Osmar Caetano Xavier, OAB/PB 18.208

**2º APELADO:** Banco Santander (Brasil) S. A. (Adv. Elísia Helena de Melo Martini – OAB/PB 1.853-A)

**APELAÇÃO. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA. CONTROVÉRSIA JÁ RESOLVIDA, COM TRÂNSITO EM JULGADO. PRECLUSÃO CONSUMADA. IMPOSSIBILIDADE DE NOVA DISCUSSÃO. REJEIÇÃO. NULIDADE. SUPOSTA INEXISTÊNCIA DE CORRELAÇÃO ENTRE O PEDIDO E A SENTENÇA. NÃO CONFIGURAÇÃO. REJEIÇÃO. MÉRITO. CONTRATO FIRMADO ENTRE MUNICÍPIO E CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. CLÁUSULAS QUE RESTRINGEM A AUTONOMIA FINANCEIRA DO ENTE PÚBLICO. LESIVIDADE AO INTERESSE PÚBLICO. ANULAÇÃO DA AVENÇA. MULTA APLICADA EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO APÓS REITERAÇÃO DO RECURSO. LEGITIMIDADE. MANUTENÇÃO. REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES E DESPROVIMENTO DO RECURSO.**

- A questão da incompetência absoluta já foi objeto de exame por duas ocasiões pela 4ª Câmara Cível, sem posterior impugnação, oportunidade em que decidiu-se pela competência da 7ª Vara da Fazenda Pública da Capital (fls. 157/161 e 223/225). No cenário posto, penso que a discussão foi alcançada pela preclusão, não sendo possível, pois, a renovação do tema.

- Não há que se falar em incompatibilidade entre o pedido inicial e a matéria examinada na sentença, uma vez que o magistrado entregou exatamente aquilo que foi pretendido na inicial.

- Existem situações em que a administração participa de relações jurídicas predominantemente regidas pelo direito privado. Mesmo assim, a vontade do ente público tem sua gênese e fundamento no próprio interesse público, nota constante que espraia seus efeitos por toda atuação do Estado. O fato da natureza do contrato ser de direito privado não afasta, definitivamente, o princípio da supremacia do interesse público. No caso, não parece ter o contrato trilhado o caminho que melhor atende o interesse coletivo, na medida em que impôs ao ente público obrigações incompatíveis com a própria natureza pública da atuação do Município de Cajazeiras, limitando sua autonomia financeira e restringindo o uso de receitas tributárias, em infração ao que dispõe o art. 160, da CF.

- Revelam-se protelatórios os embargos de declaração reiterados sobre o mesmo argumento, notadamente quando este não tem força suficiente para reverter a decisão embargada. Manutenção da multa aplicada.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que figuram como partes as acima nominadas.

ACORDA a 4ª Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, por unanimidade, rejeitar as preliminares e, no mérito, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do relator, integrando a decisão a súmula de julgamento de fl. 357.

## RELATÓRIO

Trata-se de apelação interposta contra sentença que julgou procedente o pedido formulados na ação anulatória de autorização de débito proposta pelo Município de Cajazeiras em desfavor da Energisa Paraíba Distribuidora de Energia S. A. e do Banco Santander, sucessor do Banco ABN Amro Real.

Na sentença, o magistrado registrou que a avença travada entre os litigantes tem natureza de contrato administrativo, bem assim que os termos do contrato favorece o interesse individual da concessionária de energia em prejuízo do interesse público. Ressaltou que a operação não tem amparo no art. 160, da CF, em face da regra consagrar a autonomia dos entes públicos no emprego do repasse da arrecadação do ICMS. Ao final, decretou a nulidade do contrato e determinou aos promovidos a suspensão dos débitos em conta corrente, sob pena de multa diária.

Inconformada, recorre a Energisa Paraíba Distribuidora de Energia

S. A. aduzindo, em preliminar, a incompetência absoluta do juízo sentenciante, na medida em que a 7ª Vara da Fazenda Pública da Capital não é competente para julgar demandas de propostas por Municípios diversos da capital do Estado.

Também em sede de preliminar, deduz alegação de nulidade da sentença, eis que teria rompido os limites objetivos da inicial, notadamente quando declarou a nulidade do contrato celebrado entre as partes, quando, segundo alega, a pretensão inaugural limitava-se à anulação do Termo de Autorização de Débito firmado entre as partes.

Ainda em sede preliminar, defende a impropriedade da multa aplicada em razão da interposição dos embargos de declaração opostos contra sentença que julgou outros embargos de declaração.

No mérito, assevera que não se trata de contrato administrativa, mas de direito privado, celebrado pelas partes nos limites da autonomia de vontade, “sofrendo os influxos das normas de direito privado”.

Afirma não existir exigência prévia de lei para serem firmados os contratos, bem assim que o contrato veio a disciplinar o parcelamento da dívida, daí porque, segundo alega, teria sido celebrado em prol do interesse público, já que o parcelamento não comprometeria as receitas do município.

Alega que embora fosse possível suspender o fornecimento de energia, assim não o fez no intuito de não prejudicar as prestações de serviços públicos pelo Município.

Outrossim, garante que a cláusula que dispõe acerca dos descontos automáticos nas contas do Município, esta foi apenas um meio para viabilizar a cobrança das parcelas firmadas no acordo celebrado, devendo permanecer válida. Ao final, pede o acolhimento das preliminares e, no mérito, a reforma da sentença para julgar totalmente improcedentes.

O Banco Santander (Brasil) S. A. informou que não mais constam registros de débito automático em nome do Município de Cajazeiras.

Em sede de contrarrazões, o recorrido pediu o desprovimento do recurso.

Diante da desnecessidade de intervenção do Ministério Público, deixo de remeter os autos à Procuradoria-Geral de Justiça, nos termos do artigo 169, § 1º, do RITJPB c/c o artigo 178, do Código de Processo Civil em vigor.

**É o relatório.**

## VOTO

Registre-se, de antemão, que a questão da incompetência absoluta já foi objeto de exame por duas ocasiões pela 4ª Câmara Cível, sem posterior impugnação, oportunidade em que decidiu-se pela competência da 7ª Vara da Fazenda Pública da Capital (fls. 157/161 e 223/225). No cenário posto, penso que a discussão foi alcançada pela preclusão, não sendo possível, pois, a renovação do tema.

Quanto à questão da nulidade da sentença, especificamente no que toca à declaração de nulidade integral do contrato firmado entre os litigantes, penso que não assiste razão ao recorrente. Segundo consta da cláusula primeira do negócio jurídico firmado entre o Município de Cajazeiras e a Energisa (Saelpa), com a intervenção do Paraiban (Banco Santander), o contrato tinha como objeto a cobrança, pela instituição bancária, de débitos parcelados e de faturas vincendas do serviço, através de desconto na conta corrente do primeiro, mediante débito dos recursos originários do repasse constitucional do ICMS.

Para melhor compreensão, transcreve-se o pedido e a cláusula contratual relativa ao objeto do contrato, respectivamente:

**“d) No mérito, requer pela anulação da autorização do débito automático do município de Cajazeiras para com o BANCO REAL, impedindo definitivamente os descontos automáticos, por afrontar aos princípios da moralidade e o interesse público”.**

**“CLÁUSULA PRIMEIRA – O presente contrato tem por objeto a cobrança, pelo PARAIBAN, de valores referentes ao parcelamento de débitos vencidos de faturas de energia elétrica, de responsabilidade do MUNICÍPIO, junto à SAELPA, até 30/11/2000, totalizando, nesta data R\$ 1.065.586,48 (um milhão e sessenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e seis reais e quarenta e oito centavos), que serão pagos em 120 (cento e vinte) parcelas mensais e sucessivas e/u de faturas mensais vencidas de fornecimento de energia elétrica”.**

A leitura da transcrição acima revela que a pactuação se deu com o objeto de viabilizar os descontos das parcelas atrasadas do débito existente junto à concessionária de energia elétrica. Melhor esclarecendo, o contrato foi a forma encontrada para que os pactuantes pudessem formalizar o débito em conta das parcelas atrasadas e das faturas vincendas.

Assim, não há que se falar em incompatibilidade entre o pedido inicial e a matéria examinada na sentença, uma vez que o magistrado entregou exatamente aquilo que foi pretendido na inicial. Isto posto, rejeito a preliminar de nulidade da sentença.

No mérito, penso que melhor sorte não socorre o recorrente. É bem verdade, como defende o recorrente, que o contrato em discussão se afigura como contrato privado da administração, em que esta atua, a princípio, em pé de igualdade com o particular. Difere, pois, do contrato administrativo típico, que se notabiliza pela prevalência das cláusulas exorbitantes em favor da administração.

Em que pese tal conclusão, não se pode desprezar, de forma absoluta, que toda atuação da administração pública deve ter como fim, sempre e invariavelmente, o interesse coletivo, ainda que em grau reduzido, como sói ocorrer nos contratos privados em que a administração figura.

Não se nega, reitera-se, que existem situações em que a administração participa de relações jurídicas predominantemente regidas pelo direito privado. Mesmo assim, a vontade do ente público tem sua gênese e fundamento no próprio interesse público, nota constante que espraia seus efeitos por toda atuação do Estado. O fato da natureza do contrato ser de direito privado não afasta, definitivamente, o princípio da supremacia do interesse público.

Enfrentando a temática em discussão, interessantes as palavras de Eduardo Hayden Carvalhães Neto, insertas em tese de doutorado apresentado na Universidade de São Paulo:

**"[...] Mas, será que, na verdade, a Administração celebra contratos privados assumindo, integralmente, a posição de um simples particular, sujeitando-se, integralmente, às normas de direito privado? Ou, melhor dizendo: será que poderia fazê-lo, sem desvirtuar gravemente a primacial missão para que é vocacionada, no atendimento do interesse público que vincula todas as suas ações? Evidentemente que não. Pode a Administração, quando a utilização das prerrogativas de potestade pública não seja necessária para a consecução de seus fins, escolher a via privada para contratar, delas abdicando, portanto, em maior ou menor grau. Mas o que nunca poderá abdicar, mesmo em tais contratações, é das sujeições e limitações que vinculam, sempre, sua atuação, em decorrência do superior e inarredável princípio da indisponibilidade do interesse público a que está atrelado. Desse modo, cada vez mais a terminologia "contratos privados da Administração" cede passo à de "contratos regidos predominantemente pelo direito privado", mais tecnicamente exata, mais consentânea com a realidade dos fatos. Foi, aliás, a adotada pela Lei nº 8.666/93, em seu art. 62, § 3º, se bem que tal dispositivo não exauriu, em sua exemplificação, toda a vasta gama de contratos que podem ser celebrados em tais condições pela Administração. Nem foi esta a intenção do legislador. As espécies contratuais enunciadas naquele dispositivo apenas comparecem**

em enumeração exemplificativa, com a única e declarada finalidade de estabelecer quais as prerrogativas de que poderia utilizar-se, na celebração de tais ajustes, e, mesmo assim, somente no que couber”. (Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46570/46393>) Borges, Alice Gonzales. Consulta em: 18/04/2018, pelas 17:46h).

Com base nesses argumentos, não parece ter o contrato trilhado o caminho que melhor atende o interesse coletivo, na medida em que impôs ao ente público obrigações incompatíveis com a própria natureza pública da atuação do Município de Cajazeiras.

De fato, a leitura do instrumento contratual deixa evidente que o interesse particular da empresa recorrente se sobrepôs ao interesse coletivo, notadamente quando, no § 5º da Cláusula Primeira, fixou que **“caso os recursos creditados ao MUNICÍPIO, referidos no § 3º desta Cláusula, sejam insuficientes para quitação integral dos compromissos dos itens “a” e “b” do § 4º desta Cláusula, o saldo remanescente deverá ser quitado com recursos complementares do MUNICÍPIO”**.

O § 3º, por sua vez, estabelece que **“a cobrança de que trata esta Cláusula dar-se-á através de débito direto em conta corrente do MUNICÍPIO, mediante utilização dos recursos oriundos de repasse constitucional do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS”**.

Mas a sobreposição do interesse particular em detrimento do público não parou por aí. A Cláusula Terceira impôs que **“os recursos financeiros decorrentes do repasse mencionado no § 3º, da Cláusula Primeira, serão mantidos e depósito, pelo PARAIBAN, o qual fica autorizado pelo MUNICÍPIO, em caráter irrevogável e irretratável, nos termos do art. 1.317, incisos I e II, do Código Civil Brasileiro, a efetuar o bloqueio da quantia equivalente ao montante devido e a entregá-la à SAELPA”**.

Em linhas gerais, a avença retirou do Município de Cajazeiras a autonomia para dispor de suas receitas, criando, inclusive, a possibilidade de comprometer serviços essenciais à população, como saúde e educação. Note-se que não se está aqui a defender que o ente público não honre suas dívidas, mas que os compromissos não alcancem prerrogativas inerentes à própria gestão dos recursos públicos, como sua autonomia financeira, comprometendo serviços básicos

Como bem assevera Hely Lopes Meirelles, **“a Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros, Distrito Federal como os Municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar seu governo e**

**prover sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça”<sup>1</sup>.**

Registre-se, ademais, que o art. 160, da CF, determina que **“é vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos”**.

Desta forma, considerando que a receita do ICMS sobre a qual recai o débito decorrente do contrato firmado entre os litigantes está alcançada pelo dispositivo citado<sup>2</sup>, não há como reconhecer a legalidade ou mesmo a compatibilidade dos termos do acordo com a Constituição Federal, em razão da manifesta restrição à disponibilidade do numerário.

Por fim, quanto à multa aplicada em sede de embargos de declaração, entendo que não assiste razão ao recorrente. É que o recorrente lançou mão de dois embargos de declaração com os idênticos argumentos, mesmo não havendo necessidade do enfrentamento do tema, já que os fundamentos da sentença, por si só, são suficientes para afastar a resistência do recorrente.

Ressalte-se que **“o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. O julgador possui o dever de enfrentar apenas as questões capazes de infirmar (enfraquecer) a conclusão adotada na decisão recorrida. Assim, mesmo após a vigência do CPC/2015, não cabem embargos de declaração contra a decisão que não se pronunciou sobre determinado argumento que era incapaz de infirmar a conclusão adotada.”<sup>3</sup>**

Sobre o tema, anotam Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery que **“a norma dispõe expressamente sobre a conduta do embargante que interpõe EDcl manifestamente protelatórios, entendendo-a como ofensiva ao dever de a parte proceder com lealdade (CPC 77 e 80). Assim agindo, o embargante está sujeito a ser apenado com multa de até 2% sobre o valor dado à causa e, em caso de reiteração dos embargos, o valor é elevado a até 10% (o que, conforme o percentual aplicado pelo órgão jurisdicional na consideração, pode se tornar uma penalidade ainda mais pesada do que aquela constante do CPC/1973 538, algo a ser levado em consideração quando se trata de inibir a conduta desleal no processo). O juiz ou tribunal deverá pronunciar-se expressamente sobre a caracterização ou não dos embargos como meramente protelatórios para que possa aplicar a multa. A imposição da multa deve ser feita ex officio, independentemente de provocação da parte contrária ou do interessado (Barbosa Moreira. Coment. CPC 17, n. 307, p. 566). Além da multa, o litigante de má-fé**

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1993

<sup>2</sup> Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...] IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

<sup>3</sup> STJ. 1ª Seção. EDcl no MS 21.315-DF, Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3ª Região), julgado em 8/6/2016 (Info 585)

**pode, pelo mesmo fato (recurso protelatório), ser condenado a indenizar as perdas e danos, nos termos do CPC 79. V. coment. CPC 80 VII e 81”** (Comentários ao código de processo civil [livro eletrônico]. Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, coordenadores. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015, p. 2208/2209). Em tal cenário, não se afigura desarrazoada a imposição de multa, eis que manifesta o propósito protelatório do recurso.

Expostas estas considerações, rejeito as preliminares ventiladas pelo recorrente e, no mérito, nego provimento ao recurso, mantendo integralmente a sentença atacada. É como voto.

### **DECISÃO**

A Quarta Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba decidiu, por unanimidade, rejeitar as preliminares e, no mérito, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do relator.

Presidiu a Sessão Exmo. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira. Participaram do julgamento, o Exmo. Des. João Alves da Silva (relator), o Exmo. Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho e o Exmo. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira.

Presente ao julgamento a Dra. Jacilene Nicolau Faustino Gomes, Procuradora de Justiça

Sala de Sessões da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 29 de maio de 2018.

João Pessoa, 05 de junho de 2018.

**Desembargador João Alves da Silva**  
**Relator**