



**PROCESSO Nº** :202100047000465/312  
**ÓRGÃO** :CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE GOIÁS S/A  
**INTERESSADO** :UNIÃO DE ATACADISTAS E PROD. DE  
HORTIFRUTIGRANJEIROS DO ESTADO DE GOIÁS - UNIAP  
**ASSUNTO** :312-PROCESSOS DE FISC.- ATOS-REPRESENTAÇÃO  
**RELATOR** :SEBASTIÃO JOAQUIM PEREIRA NETO TEJOTA  
**AUDITOR** :HENRIQUE CESAR DE ASSUNÇÃO VERAS  
**PROCURADOR** :MAÍSA DE CASTRO SOUSA

**RELATÓRIO Nº 331/2023 - GCST.**

Trata-se de Representação c/c pedido de Medida Cautelar *inaudita altera pars*, formulada pela União de Atacadistas e Produtores de Hortifrutigranjeiros do Estado de Goiás – UNIAP, com a finalidade de se determinar a sustação dos efeitos decorrentes do Termo Aditivo de Alteração de Objeto, firmado entre a Centrais de Abastecimento de Goiás S/A – CEASA e a Auto Elétrica Ceasa Ltda, CNPJ nº 00.361.348/0001-04.

Foi determinada a citação do Diretor-Presidente das Centrais de Abastecimento de Goiás S/A – CEASA (evento 3), o qual manifestou-se tempestivamente em 08/04/2021 (eventos-8/14).

Em análise do pedido preliminar, foi concedida medida cautelar no DESPACHO nº 134/2021 – GCST (evento 17), para determinar à Centrais de Abastecimento de Goiás S/A – CEASA que suspenda a autorização do exercício das atividades inerentes Termo Aditivo de Alteração de Objeto do Contrato de Concessão nº 145/2010, publicado no Diário Oficial do Estado n.º 23.485, de 8/2/2021 (Pág. 17), pela concessionária Auto Elétrica Ceasa Ltda., até a decisão final desta representação. A cautelar foi referendada no Acórdão Nº 2689/2021 pelo Tribunal Pleno (Eventos 25/26).

O Serviço de Análise Prévia de Editais e Licitação, pela Instrução Técnica Conclusiva nº 44/2021 - SERV-EDITAIS (Evento 39), manifestou para que o Tribunal “4.3 Declare a ilegalidade do aditivo ao Termo/Contrato de Concessão de Uso nº 145/2010 publicado no D.O.E de 08/02/2021, firmado entre a Auto Elétrica Ceasa Ltda, CNPJ nº 00.361.348/0001-04 e as Centrais de Abastecimento do Estado de Goiás-CEASA/GO; e 4.4 Assinale prazo para que a CEASA/GO tome as providências necessárias à anulação do aditivo ao Termo/Contrato de Concessão de Uso nº 145/2010 publicado no D.O.E de 08/02/2021, conforme art. 26, VIII da Constituição de Goiás, comunicando a decisão a Assembleia Legislativa do Estado”, in verbis:

**3. CONCLUSÃO**

*Pelo exposto e avaliado nesta peça de Instrução, opina-se pela ilegalidade do aditivo ao Termo/Contrato de Concessão de Uso nº 145/2010 publicado no D.O.E de 08/02/2021, firmado entre a Auto Elétrica Ceasa Ltda, CNPJ nº 00.361.348/0001-04 e as Centrais de Abastecimento do Estado de Goiás-CEASA/GO, por ser incompatível com o princípio/regra da vinculação ao instrumento convocatório (art. 3º e 41 da Lei nº 8.666/93, aplicável ao caso devido à época em que processada a Concorrência nº 01/2010), as regras de habilitação jurídica (art. 28 da Lei nº 8.666/93), e aos limites impostos pelo próprio objeto social da empresa, nos termos da legislação civil e*



*empresarial, o que importa em atos ilícitos de desvio de finalidade empresarial e prática de atos ultra vires.*

#### **4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*Ante a conclusão exposta, sugere-se ao Exmo. Conselheiro Relator que:*

**4.1** *Conheça da peça inicial de representação, reputando-a por procedente.*

**4.2** *Mantenha o teor da medida cautelar proferida no Despacho nº 134/2021-GCST (evento 17) e referendada pelo Acórdão nº 2689/2021 (evento 25) até a decisão definitiva de mérito;*

**4.3** *Declare a ilegalidade do aditivo ao Termo/Contrato de Concessão de Uso nº 145/2010 publicado no D.O.E de 08/02/2021, firmado entre a Auto Elétrica Ceasa Ltda, CNPJ nº 00.361.348/0001-04 e as Centrais de Abastecimento do Estado de Goiás-CEASA/GO;*

**4.4** *Assinale prazo para que a CEASA/GO tome as providências necessárias à anulação do aditivo ao Termo/Contrato de Concessão de Uso nº 145/2010 publicado no D.O.E de 08/02/2021, conforme art. 26, VIII da Constituição de Goiás, comunicando a decisão a Assembleia Legislativa do Estado;*

**4.5** *Dê ciência à administração da CEASA/GO que constitui ato de gestão ilegal a alteração qualitativa de contratos e termos de concessão que importem na transfiguração do objeto originalmente pactuado em outro de natureza e/ou propósito diversos;*

**4.6** *Dê ciência à administração da CEASA/GO que a alteração da natureza ou propósito da exploração de suas áreas já concedidas deve ser precedida do devido processo licitatório na modalidade adequada, sob pena de nulidade do ato e responsabilização daqueles que lhe deram causa.*

**4.7** *determine a CEASA/GO que, quando da publicação de extratos de contratos, termos, aditivos, licitações, e quaisquer outras informações correlatas de ordem pública, faça constar todos os elementos necessários a compreensão e ao rastreamento da informação, devendo constar, no mínimo, o resumo do objeto central do ato, o número do processo em que foi realizado, a natureza do ato, seu número de identificação, o(s) beneficiado(s) e o valor envolvido, quando for o caso;*

**4.8** *determine à CEASA/GO que, em cumprimento ao art. 6º da Lei estadual nº 18.025/2013, disponibilize em sua página da Internet todos os contratos e termos de concessão e permissão de uso já pactuados independentemente da data de celebração, desde que estejam ainda vigentes, e os respectivos aditivos, fixando-se prazo para tanto, à fim possibilitar o monitoramento da decisão.*

**4.9** *Dê conhecimento da decisão tomada à Controladoria-Geral do Estado, e à Secretaria de Controle Externo desta Corte, para que seja avaliada a possibilidade de inclusão ao Plano de Fiscalização em vigor a análise de conformidade de todos os aditivos promovidos pela CEASA aos termos e contratos de concessão de uso de seus bens.*

O Ministério Público de Contas, no Parecer Ministerial nº 839/2021 – GPMC (ev. 47), concluiu:

#### **III - CONCLUSÃO**

*Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta pelo recebimento e conhecimento do presente expediente como denúncia e, no mérito, opina pela sua procedência.*

*Assim, em consonância ao entendimento apresentado pela Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela **ilegalidade do Termo Aditivo do Contrato de Concessão de Uso nº 145/2010, pactuado entre a Auto Elétrica Ceasa Ltda e a Ceasa/GO, por ser incompatível com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e contrário às regras de habilitação jurídica e aos limites impostos pelo próprio objeto social da empresa.***

*Ademais, considerando o exame técnico realizado pelo Serviço de Análise Prévia de Editais e Licitação, o MPC acompanha a **expedição de determinações e ciência à Ceasa-GO, nos mesmos termos apresentados pela Unidade Técnica.***



A Manifestação nº 600/2021 (ev. 49) do Conselheiro Substituto, caminha no mesmo sentido:

### III - CONCLUSÃO

36. *Ante o exposto, rejeitando as razões de defesa apresentadas nos autos e concordando in totum com a instrução técnica conclusiva anexada ao evento 39, e no mérito, com as considerações do Ministério Público de Contas anexadas ao Parecer n.º 839/2021, constante do Evento 47, também manifesto-me pela manutenção dos efeitos da medida cautelar já deferida nos autos e, no mérito, pela procedência da presente representação.*

37. *De consequência, reconheço a ilegalidade do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Uso n.º 145/2010, trazido no bojo deste processo, sugerindo a expedição de todas as determinações e ciência à Ceasa-GO, nos mesmos termos apresentados pela Unidade Técnica.*

38. *De igual modo, posiciono-me pelo superveniente encaminhamento da decisão final à Controladoria-Geral do Estado e à Secretaria de Controle Externo desta Corte, para que seja avaliada a possibilidade de inclusão ao Plano de Fiscalização em vigor a análise de conformidade de todos e quaisquer outros termos aditivos promovidos pela Ceasa aos termos e contratos de concessão de uso de seus bens, porventura realizados.*

39. *Lado outro, por entender que a conduta ilegal identificada nos autos foi realizada pelo então Presidente da Ceasa/GO, à época, Sr. Wilmar da Silva Gratão, posiciono-me pela possibilidade de imputação de multa a este responsável, com a consequente aplicação do art. 112, II da LOTCE ao caso, por entender de direito.*

É o relatório.

### VOTO

Versam os autos sobre representação de origem externa, oriunda da entidade sem fins lucrativos União de Atacadistas e Produtores de Hortifrutigranjeiros do Estado de Goiás – UNIAP, a indicar a descaracterização do Contrato de Concessão de Uso n.º 145/2010, ao permitir a mudança de objeto da concessão, mediante termo aditivo.

O Contrato n.º 145/2010, firmado pela companhia com a empresa *Auto Elétrica Ceasa LTDA*, CNPJ n.º 00.361.348/0001-04, como próprio nome já diz, teve por escopo a concessão de serviços de exploração da atividade de auto elétrica e mecânica no BOX 15 do Pavilhão Externo. Ocorre que o Termo Aditivo alterou o objeto da concessão para comercialização de diversos bens consumíveis, a dizer:

*Amendoim, Avocado, Atemoia, Caju, Cupuaçu, Cereja, Figo, Kiwi, Pinha, Tamarindo, Uva, Pera, Ameixa, Nectarina, Morango, Pitaya, Lichia, Damasco, Romã, Physalis, Tamara, Amora, Nêspera, Araticum, Graviola, Cacau, Pinhão, Cucumis, Maçã, Pêssego.*

Decorrente da Concorrência n.º 001/2010 (evento 10), no item 3 do Anexo III do edital, constou discriminação da área de 39,00 m<sup>2</sup> do Pavilhão Externo, sala 15, cujos produtos autorizados para comercialização eram: autopeças, auto elétrica e similar. A empresa AUTO ELÉTRICA CEASA LTDA. restou vencedora do certame e assinou o Termo de Concessão de Uso n.º 145/2010.



A defesa do Aditivo pela CEASA pautou-se no fato de que a Cláusula Primeira, ANEXO I, do Termo de Concessão de Uso nº 145/2010 delimitou o objeto do acordo com a seguinte atividade: "*comércio atacadista em geral*"; e que o parágrafo seguinte previu possibilidade de alterações futuras, que devem ser formalizadas por termo aditivo. Tais razões seriam suficientes para amparar a alteração.

Por outro lado, como bem ponderado pela Unidade Técnica, a concessão de uso de bem público não se confunde com a concessão e permissão de serviços públicos, previstos no art. 175 da Constituição Federal. Por isso, não acode à CEASA os fundamentos baseados na Lei nº 8.987/95.

Nesse sentido, a Lei nº 8.666/93, em seus artigos 2º e 17 deu pequenas pinceladas sobre o tema, ficando a cargo da União, dos Estados e Municípios, legislar sobre o uso de bens públicos:

*Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.*

*Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.*

*Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:*

*I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:*

À época do certame, vigorava a Lei estadual nº 16.920, de 08 de fevereiro de 2010, cujo Capítulo V, Seção II, tratou da "*Utilização de Bens Públicos por Terceiros*", artigos 45 a 50.

Nos idos de 2012, depois da abertura do certame, regulou sobre "*normas suplementares de licitações e contratos pertinentes a obras, compras e serviços, bem como convênios, outros ajustes e demais atos administrativos negociais no âmbito do Estado de Goiás*", por força da Lei nº 17.928/2012. A norma dispôs no CAPÍTULO VII, sobre a "*Utilização de Bens Públicos por Terceiros*", em seus artigos 35 a 40.

Definiu no art. 2º, inc. VIII, a "*concessão de uso de bem público*":

*Art. 2º Para os fins desta Lei, adotar-se-ão as definições da legislação federal pertinente, às quais se acrescentam as seguintes:*

*VIII – concessão de uso de bem público – é o contrato administrativo, precedido de licitação, pelo qual a administração acorda com o particular a utilização ou exploração exclusiva de bem público;*



Neste contexto, há de prevalecer a lei interna da licitação, decorrente de um dos princípios basilares de qualquer procedimento licitatório, que é a *vinculação ao instrumento convocatório*, tanto pela da Administração quanto por parte dos participantes, conforme previsão expressa do art. 3º e art. 41 da Lei nº 8.666/93:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

*Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*

Como asseverou a Unidade Técnica, a partir de fev/2020 o objeto social da concessionária sempre foi exclusivamente, e se manteve inalterado, para o comércio e serviços relativos a veículos automotores. Inclusive é o que consta na *Oitava Alteração de Contrato Social* recentemente registrada na JUCEG (22/02/2021), como se vê (documento na íntegra juntado ao anexo 02):

**CLÁUSULA SEGUNDA – OBJETO SOCIAL**

*O objeto social será a exploração do ramo de: COMERCIO A VAREJO DE PEÇAS E ACESSÓRIOS NOVOS PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES (CNAE 4530-7/03), SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E REPARAÇÃO ELÉTRICA DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (CNAE 4520-0/03).*

Destaca-se os itens 7.2 e 9.1 do edital Concorrência nº 01/2010:

*7.2 – Poderão participar da presente licitação quaisquer empresas que sejam do ramo do objeto licitado, regularmente constituídas e não estar impedidas, por razões legais, disciplinares ou regulamentares, de participar da licitação.*

*9.1 – A proposta Comercial deverá ser apresentada em uma via, sem emenda, rasura, entrelinha ou ressalva, em papel timbrado ou com carimbo de identificação da licitante, e conter obrigatoriamente, o que segue:*

- a) Nome completo da proponente e referência ao número da licitação;*
- b) identificação da área objeto da licitação;*

Neste contexto, não há margem para dúvida acerca da ilegalidade do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Uso nº 145/2010 publicado no D.O.E de 08/02/2021, firmado entre a Auto Elétrica Ceasa Ltda, CNPJ nº 00.361.348/0001-04 e as Centrais de Abastecimento do Estado de Goiás-CEASA/GO, por ser incompatível com o princípio/regra da vinculação ao instrumento convocatório (art. 3º e 41 da Lei nº 8.666/93, aplicável ao caso devido à época em que processada a Concorrência nº 01/2010), as regras de habilitação jurídica (art. 28 da Lei nº 8.666/93), e aos limites impostos pelo próprio objeto social da empresa, nos termos da legislação civil e empresarial, o que importa em atos ilícitos de desvio de finalidade empresarial e prática de atos *ultra vires*, conforme destaca a Instrução Técnica Conclusiva Nº 44/2021 - SERV-EDITAIS (Evento 39).



Importante ressaltar também que foi impetrada a Ação de Mandado de Segurança em face do Conselheiro Relator, nos autos nº 5644982.07.2021.8.09.0000, perante o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, o qual teve sua ordem denegada:

**EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ADITIVO A TERMO DE CONCESSÃO DE USO. DECADÊNCIA CONFIGURADA. PROCESSO EXTINTO. SEGURANÇA DENEGADA.** Cientificada a parte impetrante do alegado ato coator em 19 de abril de 2021 e tendo sido a ação mandamental protocolizada em 07 de dezembro do mesmo ano, resta não observado o prazo de 120 (cento e vinte) dias consignado no art. 23 da lei 12.016/2009 para o regular questionamento. Assim, impositiva a extinção da pretensão inicial. **Segurança denegada.**

Feitas essas considerações, em convergência com os apontamentos da Unidade de Fiscalização, o MPC e a Auditoria, apresento meu Voto ao **Tribunal Pleno** por:

- a) **Conhecer** da representação para, no mérito, julgá-la procedente;
- b) **Confirmar** a medida cautelar proferida no Despacho nº 134/2021-GCST (evento 17) e referendada pelo Acórdão nº 2689/2021 (evento 25) até a decisão definitiva de mérito;
- c) **Declarar** a ilegalidade do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Uso nº 145/2010 publicado no D.O.E de 08/02/2021, firmado entre a Auto Elétrica Ceasa Ltda, CNPJ nº 00.361.348/0001-04 e as Centrais de Abastecimento do Estado de Goiás-CEASA/GO;
- d) **Assinalar** prazo para que a CEASA/GO tome as providências necessárias à anulação do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Uso nº 145/2010 publicado no D.O.E de 08/02/2021, conforme art. 26, VIII da Constituição de Goiás, comunicando a decisão a Assembleia Legislativa do Estado;
- e) Dar **ciência** à administração da CEASA/GO:
  - e.1) que constitui ato de gestão ilegal a alteração qualitativa de contratos e termos de concessão que importem na transfiguração do objeto originalmente pactuado em outro de natureza e/ou propósito diversos;
  - e.2) que a alteração da natureza ou propósito da exploração de suas áreas já concedidas deve ser precedida do devido processo licitatório na modalidade adequada, sob pena de nulidade do ato e responsabilização daqueles que lhe deram causa.
- f) **determinar** à CEASA/GO que:
  - f.1) quando da publicação de extratos de contratos, termos, aditivos, licitações, e quaisquer outras informações correlatas de ordem pública,



faça constar todos os elementos necessários a compreensão e ao rastreamento da informação, devendo constar, no mínimo, o resumo do objeto central do ato, o número do processo em que foi realizado, a natureza do ato, seu número de identificação, o(s) beneficiado(s) e o valor envolvido, quando for o caso;

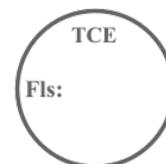
**f.2)** em cumprimento ao art. 6º da Lei estadual nº 18.025/2013, disponibilize em sua página da Internet todos os contratos e termos de concessão e permissão de uso já pactuados independentemente da data de celebração, desde que estejam ainda vigentes, e os respectivos aditivos, fixando-se prazo para tanto, à fim possibilitar o monitoramento da decisão.

**g)** Dar conhecimento da decisão tomada à Controladoria-Geral do Estado, e à Secretaria de Controle Externo desta Corte, para que seja avaliada a possibilidade de inclusão ao Plano de Fiscalização em vigor a análise de conformidade de todos os aditivos promovidos pela CEASA aos termos e contratos de concessão de uso de seus bens.

**h)** Ao Serviço de Controle das Deliberações.

Goiânia, 01 de agosto de 2023.

**SEBASTIÃO JOAQUIM PEREIRA NETO TEJOTA**  
**Conselheiro**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO SEBASTIÃO TEJOTA**

**RELATÓRIO/VOTO Nº 331/2023 - GCST**

