



Tribunal de Justiça de Pernambuco
Poder Judiciário

2ª Vara Cível da Comarca de Camaragibe

AV DOUTOR BELMINO CORREIA, 144, Forum Desembargador Agenor Ferreira de Lima, CENTRO, CAMARAGIBE -
PE - CEP: 54759-000 - F:(81) 31819273

Processo nº **0002600-63.2020.8.17.2420**

AUTOR: JORGE ALEXANDRE SOARES DA SILVA

REU: CAMARAGIBE CAMARA MUNICIPAL

LITISCONSORTE: PAULO ANDRE DO NASCIMENTO DUDA

DECISÃO com força de mandado

Vistos etc.

JORGE ALEXANDRE SOARES DA SILVA, através de advogados constituídos, propôs Ação Anulatória de Decreto Legislativo c/c com pedido de tutela de urgência, em face da CÂMARA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE.

Alega a parte demandante que exerceu o cargo de prefeito do Município de Camaragibe, durante o quadriênio 2013/2016.

Registra que, em sessão realizada no dia 06/07/2018, a Câmara Municipal de Camaragibe julgou as contas da Prefeitura Municipal de Camaragibe, referentes aos exercícios de 2014 e 2015, concluindo pela rejeição das mesmas, conforme votos de 2/3 dos Vereadores.

Referida rejeição resultou nos Decretos Legislativos nºs 003/2018 (exercício de 2014) e 004/2018 (exercício de 2015).

Defende a parte autora, na exordial, “que o processo de julgamento das citadas contas está eivado de vícios formais e de ausência de materialidade.” Saliencia que a decisão da Câmara Municipal vai de encontro ao parecer do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE – vez que tal órgão opinou pela APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do exercício de 2014 (Processo TC 15100176-5) e 2015 (Processo TC 16100180-4) da Prefeitura do Município de Camaragibe.

A parte autora aponta, na petição inicial, os seguintes vícios:

- 1) Os processos administrativos de prestação de contas foram autuados, pela parte ré, na ordem inversa, vez que os documentos anexados não foram numerados na ordem cronológica de recebimento. Tal fato, segundo o autor, teria implicado cerceamento de defesa.
- 2) Houve morosidade no processo de julgamentos das contas pela Câmara Municipal de Camaragibe, com inobservância dos prazos previstos no seu Regimento Interno.
- 3) Parcialidade dos pareceres da Comissão de Finanças e Orçamento, referentes às contas de 2014 e 2015, que enfatizou, apenas, alguns aspectos descritos no parecer prévio do TCE, em detrimento de outros.
- 4) Ausência de motivação no voto de cada vereador que foi contrário ao parecer do Tribunal de Contas de Pernambuco, bem como no parecer da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Camaragibe. Defende o autor que as contas foram rejeitadas por motivos políticos/eleitorais/pessoais. Nesse aspecto, a parte autora invoca como paradigma o julgamento das contas do ano de 2016. Segundo



alega, as contas de 2016 foram aprovadas, com as mesmas ressalvas, que ensejaram a rejeição das contas dos anos de 2014/2015.

Por fim, enfatiza que, por se tratar de medida que poderá ocasionar a perda do pleno gozo dos seus direitos políticos, deve a mesma ser pautada nos preceitos legais, jurisprudenciais e doutrinários aplicáveis à espécie.

Assim, pleiteia a concessão de tutela de urgência para fins de suspender os efeitos dos Decretos Legislativos nºs 03/2018 e 04/2018, que rejeitou as contas da Prefeitura de Camaragibe, nos exercícios de 2014 e 2015.

Atribuiu à causa o valor de R\$ 5.000,00.

No mérito, requereu a total procedência da ação, com a declaração de nulidade dos Decretos Legislativos nºs 03/2018 e 04/2018, bem como de todo o processo administrativo que rejeitou as contas da Prefeitura de Camaragibe nos exercícios fiscais de 2014 e 2015.

Anexou aos autos os documentos de ID nº 66210763 ao 66211801.

É o relatório. Passo a decidir.

De início, observo que o processo foi distribuído pela parte autora em segredo de justiça, embora não esteja abarcado nas hipóteses previstas no artigo 189 do CPC.

Assim, determino que a Secretaria retire o segredo de justiça.

A concessão da tutela provisória de urgência depende da coexistência dos requisitos elencados no artigo 300 do CPC/2015, quais sejam: probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

O cerne da discussão diz respeito à existência ou não de nulidades e ilegalidades no processo de julgamento de contas do Município de Camaragibe, referentes aos exercícios de 2014 e 2015.

Conforme já assentado pelo Supremo Tribunal Federal, as contas de prefeito submetem-se ao julgamento exclusivo pela Câmara de Vereadores. Neste sentido foi redigido um dos verbetes das teses de repercussão geral: “Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, alterado pela Lei Complementar 135/2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas câmaras legislativas, com auxílio dos tribunais de contas, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores”

No caso em exame, a Câmara Municipal de Camaragibe, no exercício de atribuição constitucional, afastou o parecer prévio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, por decisão de dois terços dos vereadores, rejeitando as contas do Município, atinentes aos exercícios de 2014 e 2015.

Primeiramente, há que se frisar que a análise do pedido deve se restringir ao prisma unicamente da constitucionalidade/legalidade do procedimento, sem adentrar no acerto ou desacerto do julgamento (mérito), sob pena de ofensa ao princípio da Separação dos Poderes e da própria competência legislativa para julgamento das contas do Prefeito. Vejamos:

Art. 5º, LV DA CONSTITUIÇÃO. IRREGULARIDADE DO PROCEDIMENTO. ANULAÇÃO DO DECRETO LEGISLATIVO. CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA. **O ato de aprovação ou rejeição de contas de agente político é próprio da Assembleia, não podendo nele imiscuir-se o Judiciário, senão para o controle da legalidade e observância dos comandos constitucionais.** Assim, na ação ajuizada com o objetivo de se anular Decreto Legislativo nº 189/2010, editado pela Câmara Municipal rejeitando as contas do autor referentes ao exercício de 2000, **o julgamento fica adstrito à apreciação acerca da regularidade do trâmite procedimental que o precedeu.** (...) (TJ-MG - REEX: 10126120008944002 MG, Relator: Armando Freire, Data de Julgamento: 01/04/2014, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 09/04/2014 - grifos nossos).

Fixada tal premissa, passemos a análise das supostas nulidades arguidas pelo autor:

VÍCIOS FORMAIS APONTADOS PELO AUTOR NO QUE SE REFERE À



VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO

De início, a autuação do processo administrativo de julgamento das contas do Município, dos anos de 2014/2015, sem observância da ordem cronológica das peças anexadas, não enseja, por si só, a nulidade do processo. Trata-se de mera irregularidade, que não implicou qualquer prejuízo à defesa do Autor.

Todos os documentos e atos praticados pelas partes encontram-se devidamente datados, o que permite o entendimento lógico dos acontecimentos.

Cediço que o controle externo das contas municipais, realizado pela Câmara de Vereadores com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 31 da Carta Magna), não pode ser exercido de modo abusivo e arbitrário, devendo assegurar, ainda que se trate de procedimento político-administrativo, as garantias constitucionais do *due process of law*.

Não se observam, entretanto, prejuízos à defesa da parte autora, decorrentes da inobservância da ordem cronológica na juntada dos documentos/atos que instruem os processos de julgamento de contas em exame.

Neste aspecto, defende a parte demandante que teve seu direito de defesa prejudicado, vez que os pareceres da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Camaragibe, que concluíram pela rejeição das contas, somente foram anexados aos autos após a sua defesa.

Tal argumento não se sustenta diante da análise da documentação encartada aos autos.

Os pareceres da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Camaragibe, referentes aos exercícios de 2014 e 2015, são datados de **21/06/2018** (Contas 2014 - Id's. 66210765, fls. 11/12 e 66210767, fls. 01/04; Contas 2015 - Id's 66210774, fls. 13/14 e 66210775, fls. 01/02).

Por seu turno, a defesa administrativa apresentada pelo Autor, em ambos os processos de julgamento de contas, possui data posterior (**04/07/2018**) e faz alusão expressa ao conteúdo dos Pareceres da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Camaragibe, o que denota a sua prévia ciência em relação ao conteúdo dos mesmos. (Contas 2014 - Id's. 66210767, fls. 09/11 e 66210770, fls. 01/03 e Contas 2015 - Id 66210775, fls. 04/10).

Após análise dos autos dos processos de julgamento das contas dos exercícios fiscais de 2014 e 2015, que tramitaram separadamente, mas foram julgados conjuntamente em uma mesma sessão extraordinária, conclui-se que a parte autora foi notificada em duas oportunidades para se defender e, ainda, por meio de seu representante, apresentou sustentação oral na mencionada sessão (Id. 66210767, fl. 05).

Notadamente, o autor foi notificado para apresentar defesa do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (contas 2014, Id. 66210770, fl. 12 - contas 2015, Id. 66210776, fl. 7), tendo se manifestado, em ambos os processos, em 18/06/2018 (Id. 66210770, fls. 8/9 - Id. 66210776, fls. 5/6).

Sucessivamente, após elaboração dos pareceres da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Camaragibe, alusivos aos exercícios 2014 e 2015, foi, novamente, notificado para defesa (Id's 66210770, fl. 7 e 66210776, fl. 4), apresentando a referida peça processual em 04/07/2018 (id's já retromencionados).

Ato contínuo, foi elaborado Relatório referente às defesas do Autor (documento Id. 66210767, fls. 7/8). Consta na ata da sessão de julgamento que o patrono da parte autora expôs, em sustentação oral, as razões de defesa de seu constituído em relação aos processos de prestação de contas dos exercícios fiscais de 2014 e 2015, nada mais sendo requerido/questionado naquele momento (Id. 66210765, fls. 03/04).

Não se vislumbra, destarte, mácula aos princípios do contraditório e ampla defesa.

NÃO OBSERVÂNCIA DO PRAZO REGIMENTAL PARA JULGAMENTO DE CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL

A Câmara Municipal, ao exercer a função de controle e fiscalização externa das contas



da Administração Municipal, previstas na Constituição Federal, não está adstrita a prazos preclusivos/peremptórios.

Ao contrário do que defende o Autor, eventual omissão ou morosidade não implica a prevalência do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, sob pena de subverter a supremacia da norma constitucional, que atribui à Câmara dos Vereadores tal função julgadora.

DA ALEGADA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO E PARCIALIDADE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE JULGAMENTO DAS CONTAS

No que tange à natureza jurídica do julgamento proferido pelo Poder Legislativo Municipal, das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, é fato incontroverso, na doutrina e na jurisprudência, que esse julgamento se dá no exercício de função atípica daquele Poder (administrativa/jurisdicional), se revestindo de caráter político/administrativo.

É pacífico, contudo, que o processo administrativo de julgamento de contas, além de observar o devido processo legal, garantindo a ampla defesa e contraditório, deve se pautar em decisão motivada/fundamentada.

O princípio da motivação na Administração Pública, nas palavras de Di Pietro, não está expresso na Constituição, mas é intrínseco ao princípio da legalidade e, em particular, ao devido processo legal. Além de ser elemento indispensável a servir de base para o controle dos atos administrativos, seja para fins de controle interno ou externo exercido pelo Poder Legislativo, seja ainda para fins de controle Judicial, a motivação constitui garantia de legalidade dos atos administrativos." (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988. 2ª ED. São Paulo: Atlas, 2007.

Mister destacar que a Câmara Municipal de Camaragibe rejeitou as contas, dos exercícios de 2014 e 2015, com base em Pareceres elaborados pela Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Camaragibe. Tais Pareceres, que opinaram pela rejeição do parecer prévio do TCE, foram votados e acolhidos por 2/3 dos Vereadores.

Nos citados pareceres (Contas 2014 - Id's. 66210765, fls. 11/12 e 66210767, fls. 01/04; Contas 2015 - Id's 66210774, fls. 13/14 e 66210775, fls. 01/02) foram apontadas omissões do Executivo Municipal, salientando-se que tais omissões já vinham se reiterando desde o exercício de 2013.

Destaco que a parte autora não anexou aos autos o Parecer relativo às contas de 2015 de forma integral, constando apenas parte de tal documento.

Nada obstante, da leitura conjunta dos Pareceres relativos às contas de 2014 e 2015, a Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Camaragibe enfatiza a inobservância dos Princípios da Publicidade/Transparência e de ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, com os descumprimentos das seguintes recomendações do TCE:

CONTAS 2014 – “Transparência das contas em site público, para acesso da população; Informações seguras ao Tribunal de Contas através do Sistema Sagres; Não elaboração do Sistema de Saneamento Básico; Não elaboração de requisitos para recebimento de ICMS socioambiental, ou seja, havendo renúncia de receita; Destinar os resíduos sólidos de forma adequada. ”

CONTAS 2015 - “(...) a insuficiente transparência do Poder Executivo, destoando da Constituição Federal, artigos 1º, 5º, XXXI e 37, e da Lei do Acesso à Informação, artigo 8º, e da LRF, arts. 23, 48 e 73-C; descumprimento do limite de gastos com pessoal no final do exercício do 2015 (LRF, artigos 19 e 20, e Constituição da República, artigos 37 e 169); Demonstrativos contábeis sem a integral fidegnidade e padrões legais, exigidos pela contabilidade pública (NBCASP, PCASP, DCASP E MCASP), Lei Federal nº 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal; (...)” – documento incompleto.



Dos pareceres elaborados pelas Comissão da requerida, observa-se que consta fundamentação/motivação para a rejeição das contas. Registre-se que a Comissão também se pronunciou sobre a defesa administrativa apresentada pelo Ex-Prefeito, ora Autor, conforme documento Id. 66210767, fls. 7/8.

A Constituição Federal aduz expressamente que, independentemente do parecer do órgão técnico, as contas da gestão podem ou não ser aprovadas pela casa legislativa (art. 31, § 2º, CF), tratando-se, por conseguinte, de decisão de natureza política. Logo, a priorização pela Câmara de Vereadores de determinadas irregularidades, para fins de concluir pela rejeição das contas, **implica mérito administrativo e foge ao âmbito de controle judicial.**

Pelas mesmas razões retro, não incumbe ao Judiciário fazer uma análise comparativa do julgamento, efetivado pela ré, em relação às contas, rejeitadas, do ano 2014 e 2015 e as contas aprovadas do ano de 2016, invocada como paradigma pela parte autora.

Reitere-se que cabe ao Poder Judiciário tão somente verificar a presença dos requisitos de existência e validade do ato impugnado, mas não emitir juízo de valor a respeito da motivação apresentada. O Poder Judiciário não pode sobrepor seu próprio juízo de conveniência ou de oportunidade no lugar do Legislativo Municipal, visto que este exerce sua atribuição de forma autônoma, outorgadas pela Constituição.

Neste sentido, confirmam-se os seguintes precedentes jurisprudenciais:

59084566 - APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO JURÍDICO. PREFEITO MUNICIPAL. ANÁLISE DAS CONTAS. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL. DIREITO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. PRECEDENTES. SENTENÇA REFORMADA. 1. É pacífica a jurisprudência do Pretório Excelso no sentido de que é de ser assegurado a ex-prefeito o direito de defesa quando da deliberação da Câmara Municipal sobre suas contas (RE 414908 AGR). 2. Ao Tribunal de Contas compete emitir parecer prévio sobre as contas do Gestor, pois é órgão que exerce o controle externo da administração direta e indireta, ao qual compete aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em Lei, nos termos do artigo 71, VIII, devendo obedecer ao artigo 5º, LV, ambos da Constituição Federal. 3. O art. 99 da Resolução n. 13/2011 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí -RITCE/PI). 3. A ação anulatória discute o julgamento das contas do Prefeito Municipal pela Câmara Municipal. **CABE ao Poder Judiciário tão somente verificar a presença dos requisitos de existência e validade do ato impugnado, mas não emitir juízo de valor a respeito da motivação apresentada.** 4. Contas aprovadas pela Câmara Municipal. Sentença reformada. (TJPI; AC 2016.0001.010769-0; Segunda Câmara de Direito Público; Rel. Des. Brandão de Carvalho; DJPI 13/05/2020; Pág. 58 – Grifos não existentes no original)

89393468 - APELAÇÃO CÍVEL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREFEITO. REJEIÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO. IRREGULARIDADE NO PROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. OBSERVÂNCIA. IMPARCIALIDADE. CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO. O controle judicial, nestes casos, **circunscreve-se aos aspectos formais e substanciais de legalidade do procedimento, sendo vedado ao Poder Judiciário imiscuir-se em questões afetas ao mérito do processo administrativo.** Verificada a observância das garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa e da imparcialidade, quando do julgamento das contas municipais, não há que se falar em nulidade a ensejar sua desconstituição. (TJMG; APCV 0029644-88.2011.8.13.0155; Caxambu; Quinta Câmara Cível; Rel. Des. Carlos Levenhagen; Julg. 28/03/2019; DJEMG 02/04/2019 – Grifos nossos)

AÇÃO ANULATÓRIA Ex–Prefeito Municipal – Pretensão da anulação do Decreto Legislativo que rejeitou suas contas do Município, referente ao ano de 2008, sob alegação de que houve violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como ausência da motivação no referido Decreto Legislativo que rejeitou as contas do autor foi devidamente motivado; outrossim, cabe ao Poder Judiciário tão somente verificar a presença dos requisitos de existência e validade do ato impugnado, mas não emitir juízo de valor a respeito da motivação apresentada. Autor devidamente notificado para apresentar a sua defesa, antes da aprovação do parecer pela



rejeição. Sentença reformada. Recurso provido. (TJ-SP – APL: 00008271320118260200 SP 0000824-13.2011.8.26.0200, Relator: Wanderley José Federighi, Data de Julgamento: 22/05/2013, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 30/05/2013).

Não há elementos, outrossim, para se concluir que a rejeição das contas ocorreu em razão de alegada motivação política/pessoal/eleitoral, de modo a configurar desvio de finalidade.

Por fim, não merece guarida o argumento da parte autora no sentido de que, após emitido o parecer pela Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal, todo voto nominal, de cada vereador contrário ao parecer do TCE/PE, deveria ser fundamentado e enviado ao órgão de contas.

Ao contrário do alegado na exordial, o art. 2º, §2º, inciso V, da Resolução nº 08/2013, do TCE/PE^[1], não respalda o entendimento defendido pela parte autora.

Ora, o parecer da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Camaragibe foi submetido à votação e o seu acolhimento, por meio de quórum qualificado, significa que os vereadores adotaram, como razão de decidir, as razões ali descritas. Frise-se que a ata da sessão de julgamento e documentação correlata foram encaminhadas ao TCE pela Câmara dos Vereadores.

Assim, num juízo preliminar, não se vislumbram as irregularidades apontadas pela parte autora, de modo a justificar o pleito de suspensão dos efeitos dos Decretos Legislativos nº 03/2018 e 04/2018.

Ausente um dos pressupostos para a concessão da tutela provisória de urgência requerida, é desnecessário analisar o outro, qual seja o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Posto isso, com fulcro no artigo 300 do CPC/2015, interpretado a *contrario sensu*, INDEFIRO O PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA FORMULADO PELA PARTE AUTORA.

Cite-se a Câmara Municipal de Camaragibe ré para, querendo, oferecer contestação no prazo de 15 (quinze) dias, com as advertências legais.

Intime-se a parte autora, por meio do seu patrono, do teor desta decisão.

Esta decisão tem força de mandado de citação e intimação, ficando dispensada a confecção do respectivo expediente pela Secretaria.

Cumpra-se com urgência através do Oficial de Justiça plantonista.

Camaragibe, datado e assinado eletronicamente.

Anna Regina L. R. de Barros

Juíza de Direito

[1] Resolução 08/2013 – “(...) Art. 2º Finalizado o julgamento das contas do prefeito pelos vereadores, o presidente da Câmara Municipal comunicará ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas o respectivo resultado, no prazo de 15 (quinze) dias. (...) § 2º São documentos essenciais da comunicação referida no caput: I – a data em que a Câmara recebeu o parecer prévio; II – a comprovação da notificação dos interessados para defesa; III – as atas das deliberações das comissões e plenário; IV – o quórum, o número de votos proferidos em cada sentido e os encaminhamentos feitos; **V – a motivação, em caso de divergência do parecer prévio**; VI – o atendimento à norma do parecer prévio prevalecer, salvo dois terços dos votos em contrário; e VII – a comprovação de publicação da deliberação.

