

Autor: Ministério Público do Estado de Pernambuco
Réus: Município do Calçado e outros.

SENTENÇA

Vistos etc.

I - RELATÓRIO Cuidam os autos de AÇÃO DE ANULAÇÃO DE ATO JURÍDICO proposta pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco em face do Município de Calçado e outros, objetivando a anulação de ato jurídico, consistente na aprovação das contas do Poder Executivo municipal, do exercício financeiro do ano de 2008. Alega que a Câmara de Vereadores não respeitou o devido processo legal no julgamento das contas por não ter motivado a decisão relativa a esse processo. Informa, também, que a decisão contrariou o parecer do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, já que, à unanimidade, aprovaram as contas sem examinar as questões de fato e de direito que fundamentaram a recomendação para a rejeição das contas relativas a esse exercício, simplesmente utilizando-se de fundamentação genérica que equivaleria à ausência de fundamentação, acarretando a nulidade do julgamento. Ao final, solicitou o reconhecimento da nulidade da decisão da Câmara que aprovou as referidas contas do Poder Executivo, e que, em consequência, se determine a realização de novo julgamento que contenha a necessária fundamentação e obedeça aos princípios constitucionais do devido processo legal e ampla defesa. Citados, apenas o Município de Calçado contestou, alegando, em síntese, que a Câmara de Vereadores é o Poder competente para o julgamento das contas do prefeito e que, por voto da maioria de dois terços, pode anular o parecer do órgão de contas e proferir julgamento contrário à recomendação desse órgão. Sustenta, ainda, que a defesa apresentada pelo ex chefe do Executivo foi suficiente para produzir o convencimento dos julgadores, razão pela qual decidiram aprovar as contas, no exercício da liberdade do voto parlamentar, que seria uma garantia constitucional. Vieram-me os autos conclusos. Fundamento e decido. II - FUNDAMENTAÇÃO Tratando-se de questão de direito, passo ao julgamento antecipado, na forma do art. 355, I, do NCPC. Cinge-se a questão discutida à verificação da validade, ou não, do julgamento proferido pela Câmara Municipal de Vereadores, sobre contas prestadas pelo Prefeito do Município de Calçado, relativas ao exercício financeiro do ano de 2008. Primeiramente, há que se deixar bem claro que a análise do pedido nos moldes em que apresentados deve se restringir ao prisma unicamente da constitucionalidade/legalidade do procedimento, sem adentrar no acerto ou desacerto do julgamento (mérito), sob pena de grave ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. 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. Impõe-se a confirmação da sentença que julgou procedentes os pedidos e anulou o Decreto Legislativo nº 189/2010, determinando que fosse realizada nova apreciação da questão com a observância dos princípios constitucionais e da ampla defesa, tendo em vista que restou demonstrado que o autor sequer foi notificado para apresentar defesa prévia à deliberação legislativa. (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) (grifei). No tocante a esse aspecto, a contenda se resume a perquirir sobre a necessidade de existência, ou não, de fundamentação (motivação) no julgamento realizado pelo Poder Legislativo das contas do Chefe do Executivo, como garantia constitucional de sua validade. a) Da Natureza Jurídica do Julgamento das contas pelo Poder Legislativo 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/jurisprudencial), se revestindo de caráter político/administrativo. Como um legítimo ato administrativo, esse julgamento, proferido no âmbito do processo administrativo correspondente, conquanto seja de competência exclusiva desse órgão - com o auxílio do Tribunal de Contas competente -, há de atender certos pressupostos (princípios constitucionais e legais), a fim de preencher os requisitos de validade e possibilitar a análise de sua legalidade pelo Poder Judiciário. Isso porque esse ato, como uma manifestação de vontade do Estado que interfere diretamente na esfera jurídica de terceiros, está sujeito aos mesmos princípios legais e constitucionais que regem os processos administrativos, como o princípio da motivação, do contraditório e da ampla defesa. Nesse sentido: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO DO PODER LEGISLATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITALVA. JULGAMENTO PELA CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DAS CONTAS. VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. Ação através da qual ex-prefeito municipal pretende anulação de decretos da Câmara Municipal de Italva que rejeitaram as contas do Poder Executivo dos exercícios de 2011 e 2012. Em respeito ao princípio da legalidade cabe ao Judiciário apreciar a conformidade dos atos administrativos. Ao ex-Prefeito não foi dada a oportunidade de exercer defesa ante à Casa Legislativa. O controle político e conseqüente julgamento de contas do Chefe do Poder Executivo pelo Legislativo local deve submeter-se aos postulados do contraditório e a ampla defesa, sob pena de nulidade do julgado final e definitivo da regularidade da atividade financeira municipal. A instituição parlamentar violou os requisitos que poderiam dar legalidade aos atos administrativos impugnados pelo demandante. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Nada a reparar na douda sentença que anulou os Decretos Legislativos nº 21 de 22/03/13 e 22 de 20/11/2013. CONHECIMENTO e DESPROVIMENTO do RECURSO de apelação da Câmara Municipal. (TJ-RJ - APL: 00008138820148190080 RJ 0000813-88.2014.8.19.0080, Relator: DES. CEZAR AUGUSTO RODRIGUES COSTA, Data de Julgamento: 15/12/2015, OITAVA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 21/12/2015 16:27).

b) Da necessidade de fundamentação (motivação) no julgamento realizado pelo Poder Legislativo sobre as contas do Chefe do Executivo Dentre as espécies de atos administrativos existentes na teoria dos estudiosos sobre a questão, existe o ato administrativo de aprovação, definido por Celso Ribeiro Bastos como ato unilateral pelo qual a Administração, discricionariamente, faculta ou concorda com o ato já praticado (BASTOS, 2001). Em outras palavras, é um ato administrativo que controla outro ato administrativo. Partindo-se da premissa de que o julgamento das contas do Chefe do Executivo seja uma espécie de ato administrativo de aprovação, tem-se que esse ato é discricionário, consoante exposto acima em relação ao § 2º do art. 31 da Constituição da República. Os atos discricionários possibilitam certa margem de liberdade ao agente público para decidir sobre algo. Essa liberdade, porém, como bem ressaltado por Celso Ribeiro Bastos, não é total, mas sim dentro da lei (BASTOS 2001). Não se deve confundir ato discricionário com ato arbitrário. O primeiro é válido e legítimo; já o segundo é ilícito, posto estar em desacordo com a lei. Delimitando o conceito de discricionariedade, Regis Fernandes de Oliveira teoriza que discricionariedade é a integração da vontade legal feita pelo administrador, que escolhe um comportamento previamente validado pela norma, dentro dos limites de liberdade resultantes da imprecisão da lei, para atingir a finalidade pública. (OLIVEIRA, 2001). No entendimento do Supremo Tribunal Federal, o ato administrativo discricionário se torna arbitrário e nulo por falta de motivação legal. (STF, em RDA 108/276). A motivação dos atos é necessária para que se faça seu controle legal no que diz respeito à discricionariedade. A motivação é o termômetro da arbitrariedade, pessoalidade e politização dos atos administrativos. É através dela que se verificam se os comandos nele inseridos incidirão ou não em desvios de finalidades. O princípio da motivação na Administração Pública, nas palavras de Di Pietro, não está expresso na Constituição, mas está implícito, pois é intrínseco ao princípio da legalidade e, em particular, ao devido processo legal, sendo inevitável para os cidadãos desempenharem seus direitos de informação, pois sem a motivação, não lhes é possível conhecer as razões que serviram de

fundamento à decisão proferida pela Administração Pública. 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, 2007). No caso do julgamento das contas do Prefeito pela Câmara de Vereadores, dispõe a Constituição do Estado de Pernambuco: Art. 86. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. §1º O controle externo exercido pela Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, também compreenderá: [...] IV - o encaminhamento à Câmara Municipal e ao Prefeito de parecer elaborado sobre as contas, sugerindo as medidas convenientes para a apreciação final pela Câmara dos Vereadores; [...] §3º As contas dos Municípios, logo após a sua apreciação pela Câmara Municipal, ficarão, durante sessenta dias, à disposição de qualquer cidadão residente ou domiciliado no Município, associação ou entidade de classe, para exame e apreciação, os quais poderão questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. Isso comprova o fato de que o julgamento das contas do Poder Executivo, embora seja competência primária e indelegável do Poder Legislativo, deve conter o mínimo de elementos que permitam a qualquer legitimado (e não somente o Prefeito) questionar a legitimidade do ato de aprovação (ou rejeição), não se impondo a soberania da decisão sobre todos os meios legais de impugnação, razão pela qual se faz necessário o acesso de todos, aos motivos que ensejaram o resultado do julgamento. Importante salientar que não se está a exigir um extenso arrazoado acerca das razões que embasaram a decisão, podendo se circunscrever, no caso de acatamento do parecer do Tribunal de Contas competente, à referência a esse relatório, ou, no caso de rejeição do relatório desse órgão, que se indique o mínimo de razão pelo qual ele não estaria sendo acatado, pois seria a única maneira de se possibilitar a análise da legalidade da decisão. Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que corrobora a necessidade de fundamentação (motivação) do julgamento, ao determinar que o ato de aprovação ou rejeição das contas do Chefe do Executivo deva ser motivado: ADMINISTRATIVO. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. PREFEITO. I - Configurado o dissídio e com base no artigo 1º, I, "g" da LC 64/90, afastou-se a carência de ação e reconheceu-se que cabe ao Poder Judiciário examinar a regularidade do processo administrativo e a existência do motivo que levou a Câmara Municipal a rejeitar as contas do autor. II - Recurso conhecido e provido para que o tribunal de origem prossiga no julgamento do feito (STJ. Recurso especial n. 176.616/MG. Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO. Publicado no DJ em 16/04/01). ADMINISTRATIVO - EX-PREFEITO - REJEIÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS PELA CÂMARA MUNICIPAL - PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - APRECIÇÃO DO JUDICIÁRIO - CABIMENTO - LC 64/90, ART. 1º, INC. I "G" - PRECEDENTES. - O ato de rejeição das contas de ex-prefeito, pela Câmara de Vereadores, com apoio em parecer Técnico dos Tribunais de Contas, é de natureza administrativa e, como tal, sujeito à apreciação do Judiciário como ocorre com os atos administrativos em geral, seja quanto aos seus aspectos formais, seja no tocante à procedência da sua motivação (REsp. 80.419/MG). - Recurso conhecido e provido, determinando o retorno dos autos ao Tribunal de origem, que dará prosseguimento ao julgamento (STJ. Recurso especial n. 151.529. Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS. 2ª Turma. Publicado no DJ em 11/11/2002). c) Da natureza jurídica do Parecer do Tribunal de Contas; da autonomia, poderes e restrições do julgamento de Contas pelo Poder Legislativo Como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello, o Parecer Prévio é "a manifestação opinativa de um órgão consultivo expendendo sua apreciação técnica sobre o que lhe é submetido" (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2009). Nessa linha, em momento algum se nega que o Parecer do Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, que não vincula a deliberação da Câmara de Vereadores, nos termos do art. 31, § 2º, da Constituição Federal. No entanto, o fato de ser um expediente opinativo não lhe retira a importância, e, sobretudo, o dever de ser analisado satisfatoriamente (por mais que os membros da Câmara repudiem a opinião da Corte de Contas, que discordem da rescisão feita etc.). Assim, a Câmara detém "soberania" para discordar dos pareceres do TCE, no entanto, está condicionada às

normativas pré-existentes e à Constituição Federal. Ou seja, não pode simplesmente desconsiderar um Parecer Prévio do TCE porque discorda do seu teor, sem ao menos motivar o entendimento contrário. Como também afirma a doutrina especializada a respeito "aos Legislativos, no momento de finalizar o processo de julgamento das contas globais do Executivo, não é dado simplesmente ignorar o parecer prévio, omitindo-se de julgá-lo ou desprezar seu conteúdo sem expressar, motivada e tecnicamente, as razões pelas quais o fazem. Em qualquer destas duas hipóteses, a conduta do Parlamento será ilícita. Na prática, não se deve olvidar que os Parlamentos são órgãos políticos por excelência, que não raro se apegam às paixões partidárias para apreciar os fatos colocados a seu crivo. É a partir desta constatação que emerge a importância do Tribunal de Contas ao emitir seu parecer sobre as contas do Chefe do Executivo, objetivando, com a isenção e a imparcialidade típicas destes órgãos colegiados, dar ao indivíduo (prestador) e à sociedade a garantia da correta interpretação da Constituição e da Lei." (FERRAZ, Luciano. Controle da Administração Pública: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999). Assim, é claro que é possível à Câmara de Vereadores aprovar as Contas, em contrariedade à opinião do TCE. No entanto, não está livre para entender dessa maneira sem que haja, no mínimo, respeito aos ritos processuais pré-existentes, porque são os parâmetros que guiam, abalizam e limitam a forma pela qual esse pronunciamento público deve ser produzido. No caso, além da própria garantia constitucional do direito ao contraditório e à ampla defesa, existe o direito de fiscalização da Administração Pública, pelo cidadão, que pode ser exercido por qualquer dos instrumentos jurídicos postos a sua disposição, como a Ação Popular, por exemplo. d) Da Invalidez da Decisão da Câmara relativas às Contas do Exercício de 2008, do Poder Executivo; No caso sob análise, o Ministério Público sustenta que a motivação do ato que rejeitou o relatório do Tribunal de Contas do Estado (que opinou pela reprovação das contas) e julgou aprovadas as contas do prefeito, relativas ao exercício de 2008, teria sido genérica e se encaixaria em qualquer outro processo, tornando inválido o julgamento por ausência de motivação. Compulsando os autos, verifico que o "parecer" da Comissão de Orçamento e Finanças não possui conclusão alguma. Do contrário, após o relatório das indicações do TCE e dos argumentos utilizados pela defesa, se seguiu o voto do relator José Geraldo Ferreira da Silva: "Diante do exposto, visto as indicações apontada pelo TCE, e os argumentos na Defesa do Ex-prefeito, quanto as Contas do exercício de 2008, Voto pela APROVAÇÃO da Contas, rejeitando o Parecer do Tribunal" (fls. 34). Nada obstará que todos os vereadores adotassem como razão de decidir o parecer dessa comissão, caso ele existisse, pois essa seria a motivação do ato e por si já preencheria o requisito da fundamentação, tornando-o passível de ser contestado por qualquer interessado, na forma das Constituições Federal e Estadual. Ocorre que o voto do eminente relator, a despeito de ter sido adotado como conclusão do parecer, nada concluiu. Apenas fez uma consideração abstrata que nem sequer deixa implícita a razão de decidir, sendo que o voto dos demais integrantes daquele Poder foram também omissos. Destarte, estando ausente a fundamentação primeira, maculado está o ato, como já observou a jurisprudência: "JULGAMENTO DE CONTAS MUNICIPAIS -ANÁLISE DO JUDICIÁRIO - ASPECTO FORMAL - DEVIDO PROCESSO LEGAL - INOBSERVÂNCIA -FUNDAMENTAÇÃO - AUSÊNCIA - NULIDADE DA DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO O julgamento das contas municipais possui natureza político administrativa e, como tal, se sujeita à apreciação do Judiciário, especialmente quando se alega a existência de irregularidades de ordem procedimental. Recurso provido." (TJMG, Apelação Cível 1.0024.04.421113-4/005, Relator (a): Des.(a) Kildare Carvalho , 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/07/2010, publicação da sumula em 31/08/2010). Finalmente, não se nega em momento algum que o parecer do Tribunal de Contas não possua caráter vinculativo, e nem mesmo o Poder Judiciário pode dizer ao Legislativo como deve decidir a respeito da análise de contas dos prefeitos. O que é possível de garantia judicial, contudo, não é a vinculação do parecer do TCE, mas, sim, que a decisão, mesmo que rejeite o que diz o TCE, ocorra dentro da legalidade e em respeito à Constituição e que mesmo o juízo político não seja mero voluntarismo arbitrário.

III - DISPOSITIVO Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE a ação para declarar inválido o

juízo realizado pela Câmara Municipal de Calçado, relativo à apreciação das Contas apresentadas pelo Poder Executivo municipal, relativas ao exercício financeiro do ano de 2008, e, em consequência, DETERMINO que profira novo juízo das contas obedecendo aos princípios do devido processo legal, nos prazos estabelecidos pela legislação em vigor. Em consequência, extingo o processo com resolução de mérito, na forma do artigo 487, I do Novo Código de Processo Civil. Condene os réus ao pagamento das custas processuais. P.R.I.C. Após o trânsito em julgado, arquivase.

Calçado, 12 de julho de 2016.

Alyne Dionísio Barbosa Padilha
Juíza Substituta