



PODER JUDICIARIO
TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro:2014.0000113224

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação nº 0160716-26.2008.8.26.0000, da Comarca de Bragança Paulista, em que é apelante DANIEL MARQUES DA ROSA, é apelado CAMARA DO MUNICIPIO DE VARGEM.

ACORDAM, em 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "DERAM PROVIMENTO À APELAÇÃO PARA JULGAR A AÇÃO PROCEDENTE, DECLARANDO NULO O DECRETO LEGISLATIVO Nº 01/2006, DA CÂMARA MUNICIPAL DE VARGEM, QUE REJEITOU AS CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DO EXERCÍCIO DE 2003, INVERTIDOS OS ÔNUS SUCUMBENCIAIS. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores AROLDO VIOTTI (Presidente), PIRES DE ARAÚJO E LUIS GANZERLA.

São Paulo, 25 de fevereiro de 2014.

Aroldo Viotti
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIARIO
TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 27.388

APELAÇÃO Nº 0160716-26.2008.8.26.0000 (837.504.5/7-00), de Bragança Paulista

APELANTE: DANIEL MARQUES DA ROSA

APELADA: CÂMARA DO MUNICÍPIO DE VARGEM

JUÍZA 1ª INSTÂNCIA: JACIRA JACINTO DA SILVA

Câmara Municipal de Vargem. Decreto legislativo que rejeitou contas de Prefeito Municipal, relativas ao exercício de 2003. Ato de natureza político-administrativa que não prescinde da observância das garantias do contraditório e da ampla defesa. Hipótese em que a Câmara Municipal fez encaminhar ao Ex-Prefeito, ora autor, um telegrama, do qual não constaram forma e eventual prazo para defesa, e, sobretudo, o respectivo objeto, quer dizer, do que cumpriria ao interessado defender-se. Informação posterior da EBCT atestando que o telegrama fora assinado por terceira pessoa. Não se pode, diante de tal constatação, concluir tenha sido assegurado hábil direito de defesa ao autor. Precedentes. Recurso provido.

I. DANIEL MARQUES DA ROSA moveu a presente ação de rito ordinário contra a CÂMARA MUNICIPAL DE VARGEM, comarca de Bragança Paulista, objetivando a anulação do ato consistente no Decreto Legislativo nº 01/2006, que – acolhendo parecer do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - reprovou as contas da Prefeitura Municipal de Vargem relativas ao exercício de 2003, quando era o requerente Prefeito Municipal. O fundamento é o de cerceamento de defesa, tendo sido a deliberação de rejeição das contas adotada sem que lhe tenha sido facultado o exercício do direito de defesa.

A r. sentença de fls. 187/194, de relatório adotado, julgou a ação improcedente, condenando o autor ao pagamento de custas e de honorários advocatícios fixados na quantia de um mil reais (R\$ 1.000,00).

Apelou o autor, buscando a integral inversão desse desate, e reiterando as alegações e fundamentos declinados na inicial (fls. 206 e seguintes). O recurso se processou com resposta da Edilidade a fls. 236 e seguintes, subindo os autos. Este, em síntese, o relatório que se agrega ao já constante dos autos.



PODER JUDICIARIO
TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

II. O recurso é provido para acolhimento do pedido inaugural.

O apelante foi Prefeito Municipal de Vargem no período de 2001 a 2004. Em sessão de 12.08.2005, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo reprovou as contas da Prefeitura, relativas ao exercício de 2003, emitindo parecer desfavorável à sua aprovação (fls. 107).

Recebendo a comunicação da Corte de Contas, a Câmara Municipal de Vargem instaurou procedimento, em que colhido parecer técnico da Diretoria Administrativa Financeira e Contábil (fls. 123/126). Designado Relator, as contas foram apreciadas em sessão da Edilidade de 03.02.2006, sendo rejeitadas, editando-se o ato administrativo questionado, o Decreto Legislativo nº 01/2006 (fls. 144).

Como sabido, a Constituição Federal dispõe que a fiscalização do Município será realizada pelos sistemas de controle interno de seu Poder Executivo, e pelo controle externo exercido por seu Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, cujo parecer prévio sobre as contas que o Prefeito presta anualmente poderá ser rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. (artigo 31 e parágrafos). E o artigo 70 da Carta da República aplica-se aos Municípios, por simetria, reforçando o mandamento de que: ***“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”***. A Lei Maior confere às Câmaras Municipais a fiscalização das contas do Poder Executivo com o auxílio do Tribunal de Contas.

O pedido formulado funda-se na sonegação, pela requerida, do direito ao exercício da ampla defesa por aquele que viu suas contas rejeitadas após parecer favorável do órgão técnico, e na obrigatoriedade de motivação do ato pelo Plenário da Edilidade.

Soa o artigo 5º, LV, da Constituição Federal que ***“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”***. É na quadra



PODER JUDICIARIO

TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atual incontroverso que esses princípios são de observância compulsória também na esfera administrativa, principalmente em hipótese na qual do ato administrativo possa resultar lesão à esfera jurídica do interessado.

Por conseguinte, o julgamento desfavorável das contas de determinada Administração Municipal pode acarretar responsabilização do agente político nas esferas administrativa, civil e criminal. Na lição de HELY LOPES MEIRELLES: *“Decreto legislativo é a deliberação do plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e apreciação político-administrativa, promulgada pelo Presidente da Mesa, para operar seus principais efeitos fora da Câmara. Por isso se diz que o decreto legislativo é de efeitos externos, e a resolução de efeitos internos, ambos dispensando sanção do Executivo mas sujeitos, no mais, ao processo legislativo comum da lei. O decreto legislativo não é lei nem ato simplesmente administrativo; é deliberação legislativa de natureza político-administrativa de efeitos externos e impositivos para seus destinatários. Não é lei porque lhe faltam a normatividade e generalidade da deliberação do Legislativo sancionada pelo Executivo; não é ato simplesmente administrativo porque provém de uma apreciação política e soberana do plenário na aprovação da respectiva proposição. Daí por que só deve ser utilizado para consubstanciar as deliberações do plenário sobre assuntos de interesse geral do Município mas dependentes do pronunciamento político do Legislativo, ainda que sobre apreciação de matéria de administração do Executivo, ou concernentes a seus dirigentes.”* (“Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros Editores, 15ª edição, pág. 659/660)

A respeito do controle das contas do Poder Executivo, escreve REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA (“Curso de Direito Financeiro”, Ed. Revista dos Tribunais, 2.006, pág. 506): *“Na Constituição atual, o controle é concomitante e posterior.”* (.....) *“Interessante questão surgiu recentemente, qual seja, a de terem sido as contas aprovadas pelo Tribunal respectivo e serem rejeitadas pela Câmara dos Vereadores. Seria cabível instaurar-se junto à Câmara o contraditório, assegurando-se a ampla defesa. A matéria foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal. Há, efetivamente, o controle das contas pela Câmara, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 31 da CF). A doutrina já vinha se manifestando pela necessidade de instaurar-se perante a Câmara o contraditório, assegurando-se ao ex-Prefeito a garantia da plenitude da defesa. Os argumentos são os de que a competência da Câmara para apreciação das contas demanda julgamento proferido dentro de processo regular, cuja condução deve atender às exigências constitucionais. O direito de defesa não se esgota perante o Tribunal de Contas. A ampla defesa não alcança apenas o processo penal, mas também*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

o administrativo, nos exatos termos do que dispõe o art. 5º, inciso LV, da Constituição. Assim, a Constituição não limita o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos punitivos em que haja acusados, mas estende as garantias a todos os processos administrativos não punitivos, ainda que não haja acusados, mas apenas litigantes”.

Daí o equívoco em considerar que a concessão de direito de defesa ao interessado no procedimento de apreciação de contas que tramitou perante o Tribunal de Contas projete seus efeitos sobre o ulterior procedimento instaurado perante a Câmara Municipal.

O julgamento do Pretório Excelso a que alude o jus-administrativista REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, acima referido, é decisão monocrática do Min. CELSO DE MELLO no Recurso Extraordinário nº 235.593-MG, datada de 31.03.2004, DJU de 22.04.2004, pág. 64, dela se extraindo: ***“O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao Chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela Câmara de Vereadores, eis que - devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo - está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram ao Prefeito Municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório. - A deliberação da Câmara de Vereadores sobre as contas do Chefe do Poder Executivo local, além de supor o indeclinável respeito ao princípio do devido processo legal, há de ser fundamentada, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Constituição da República.”*** Ainda, colacionando lição doutrinária: ***“Cabe referir que essa mesma percepção do tema é revelada, em substancioso estudo, pelo eminente Professor EDUARDO BOTTALLO (“Julgamento de Contas de Prefeito e Princípio da Ampla Defesa”, in “Direito Administrativo e Constitucional - Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba”, vol. 2/334-338, 1997, Malheiros), cujo magistério, no tema, assim por ele foi resumido: “a) a apreciação das contas de Prefeito, prevista no art. 31, § 2º, da Constituição da República, é tarefa que não se contém no âmbito do ‘processo legislativo’ de competência das Câmaras Municipais; trata-se, ao revés, de julgamento proferido dentro de processo regular, cuja condução demanda obediência às exigências constitucionais pertinentes à espécie; b) não é correto o entendimento de que, no caso de apreciação de contas de Prefeito, o exercício do direito de defesa se dá apenas***



PODER JUDICIARIO
TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

perante o Tribunal de Contas durante a fase de elaboração do parecer prévio, e isto porque esta instituição não julga, atuando apenas como órgão auxiliar do Poder Legislativo Municipal a quem cabe tal competência; c) o julgamento das contas de Prefeito pela Câmara Municipal deve observar os preceitos emergentes do art. 5º, LV, da Constituição da República, sob pena de nulidade." (sublinhei).

E, na verdade, o apelante tem razão ao assinalar que não lhe foi assegurado de maneira minimamente suficiente o exercício do direito de defesa.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Vargem é, ao que se depreende, omissa a respeito da concessão de prazo para defesa, lendo-se de seu Capítulo VI ("Da Tomada de Contas do Prefeito e da Câmara", "apud" www.camaravargem.sp.gov.br):

"Artigo 246 - O controle externo de fiscalização financeira e orçamentária será exercido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ou outro órgão estadual ao qual for atribuída essa incumbência.

§ 1º - Recebidos os processos do Tribunal de Contas competente com os respectivos pareceres prévios, a Mesa dará conhecimento para opinar, apresentando o respectivo projeto de decreto legislativo e de resolução, que deverá ser apreciado no prazo de sessenta dias a contar da data de seu recebimento.

§ 2º - A Comissão de Finanças e Orçamento terá o prazo de quinze dias para apresentar os pareceres concluindo por projeto de decreto legislativo e de resolução relativos às contas do Prefeito e da Mesa, respectivamente, dispondo sobre sua aprovação ou rejeição.

§ 3º - Se a comissão não exarar os pareceres no prazo indicado, a presidência designará um relator especial que terá o prazo de três dias improrrogáveis para consubstanciar os pareceres do Tribunal de Contas nos respectivos projetos, aprovando ou rejeitando as contas, conforme a conclusão do referido Tribunal.

Artigo 247 - Recebido o processo com o parecer da Comissão de Finanças e Orçamento ou do relator especial, depois da publicação, a Mesa inclui-lo-á na pauta da Ordem do Dia da sessão imediata.

Parágrafo Único - Se houver pedido de informação, voltará o processo à Comissão de Finanças e Orçamento ou ao relator especial para se manifestar, reincluindo-se, a seguir, na Ordem do Dia.

Artigo 248 - As referidas proposições só poderão receber emendas durante a sua discussão em Plenário.

Parágrafo Único - Encerrada a discussão do projeto e das emendas, se



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

houver, será a proposição imediatamente votada.

Artigo 249 - As proposições somente poderão ser rejeitadas por decisão de dois terços dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - Rejeitadas as contas, os processos serão remetidos imediatamente ao Ministério Público para os devidos fins.

Artigo 250 - A Comissão de Finanças e Orçamento, para emitir o seu parecer, poderá vistoriar as obras e serviços, examinar processos, documentos e papéis nas repartições da Prefeitura e da Câmara e, conforme o caso, poderá também solicitar esclarecimentos complementares ao Prefeito e ao Presidente da Câmara para dirimir dúvidas.

Artigo 251 - Cabe a qualquer vereador o direito de acompanhar os estudos da Comissão de Finanças e Orçamento no período em que o processo estiver entregue a ela.

Artigo 252 - A Câmara funcionará, se necessário, em sessões extraordinárias, de modo que as contas possam ser tomadas e julgadas dentro do prazo legal."

Ao receber o procedimento do Tribunal de Contas, a Câmara Municipal fez encaminhar ao ex-Prefeito, ora autor, em 09.12.2005, um telegrama, com o seguinte texto: *"Prezado Senhor, Pela presente, expedida nos autos do TC 3144/026/03 – contas da Prefeitura do Município de Vargem-SP-2003, fica V.Sa notificada para acompanhar os trabalhos e posterior relatório da Comissão de Finanças, Orçamento, Obras, Serviços Públicos e Desenvolvimento Urbano, oferecendo defesa e interpondo recursos, quando e se o caso"* (fls. 115).

Posteriormente, a EBCT informou que esse telegrama foi entregue em 12.12.2005, e *"o recibo de entrega foi assinado por Aline Marques da Rosa"* (fls. 119).

Não se pode, diante de tal constatação, concluir tenha sido assegurado hábil direito de defesa ao ex-Prefeito. Ainda que se pudesse presumir que a comunicação via telegráfica tivesse chegado a seu conhecimento (o que, como se verá, não é correto), não constaram da notificação forma e eventual prazo para defesa, e, sobretudo, o respectivo objeto, quer dizer, do que cumpriria ao interessado defender-se.

E, contrariamente, "data vênia", ao que consignou o r. julgado, não se vê como presumir que a correspondência recebida por terceira pessoa, ainda que da família do destinatário, tenha sido por ele recebida pessoalmente. É a pacificada



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

construção da jurisprudência a propósito do dispositivo do Código de Processo Civil que contempla a citação pelo correio (art. 223):

“RÉUS CITADOS PELO CORREIO. RECEBIMENTO DO ATO CITATÓRIO POR TERCEIRA PESSOA. DEVEDORES NÃO DOMICILIADOS NO LOCAL EM QUE FOI EFETIVADA A CITAÇÃO. CIÊNCIA TARDIA DO AJUIZAMENTO DA AÇÃO. NULIDADE. Subscrito o aviso de recebimento por outra pessoa que. não o réu, o autor tem o ônus de provar que o demandado, embora sem assinar o aviso, teve conhecimento da demanda que lhe foi ajuizada. Não comprovação. Recurso provido.” (TJSP, 27ª Câmara de Direito Privado, j. 31.01.2012, Agravo de Instrumento 0147847-26.2011.8.26.0000, Rel. o Des. GILBERTO LEME).

“Ocorre, entretanto, que neste caso a carta foi entregue a terceira pessoa e o réu não contestou a ação, permanecendo revel. Isto de um lado. De outro, o C. Superior Tribunal de Justiça, por sua Corte Especial, depois de proferir decisões em sentidos opostos, acabou por firmar a orientação de que “a citação de pessoa física pelo correio deve obedecer ao disposto no art. 223, parágrafo único, do Código de Processo Civil, necessária a entrega direta ao destinatário, de quem o carteiro deve colher o ciente. Subscrito o aviso por outra pessoa que não o réu, o autor tem o ônus de provar que o réu, embora sem assinar o aviso, teve conhecimento da demanda que lhe foi ajuizada” (STJ-Corte Especial, ED no REsp 117.949, rel. Min. Menezes Direito, j. 3.8.05, receberam os embs., v.u., DJU 26.9.05, receberam os embs., v.u., DJU 26.9.05, p. 161). No mesmo sentido: RSTJ 88/187, maioria, 95/291; STJ-RF 351/384; STJ-1ª T.: RJTJERGS 172/28.” (cf. THEOTÔNIO NEGRÃO e JOSÉ ROBERTO F. GOUVÊA, Código de Processo Civil e Legislação Processual em Vigor, 39ª ed., nota 3 ao art. 223, p. 331). No mesmo sentido os seguintes arestos da mesma Corte Superior: REsp 712.609/SP, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 15/03/2007, DJ 23/04/2007, p. 294); REsp 884.164/SP, Rel. Ministro CASTRO FILHO” (TJSP, Agravo de Instrumento 2030367-22.2013.8.26.0000, j. 17.12.2013, 10ª Câmara de Direito Privado, Rel. o Des. JOÃO CARLOS SALETTI).

Entende-se, portanto, que a pretensão inaugural, prospera, e a rejeição de contas por parte do Legislativo é ato eivado de graves consequências, reclamando, pois, se garanta a plenitude do exercício da ampla defesa e do contraditório. É, de resto, o pacificado entendimento pretoriano, colhendo-se também da jurisprudência do STF o seguinte julgado: ***“PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS REJEITADAS PELA CÂMARA DE VEREADORES. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DO***



PODER JUDICIARIO
TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIREITO DE DEFESA (INC. LV DO ART. 5º DA CF). Sendo o julgamento das contas do recorrente, como ex-Chefe do Executivo Municipal, realizado pela Câmara de Vereadores mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que poderá deixar de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Casa Legislativa (arts. 31, § 1º, e 71 c/c o 75 da CF), é fora de dúvida que, no presente caso, em que o parecer foi pela rejeição das contas, não poderia ele, em face da norma constitucional sob referência, ter sido aprovado, sem que se houvesse propiciado ao interessado a oportunidade de opor-se ao referido pronunciamento técnico, de maneira ampla, perante o órgão legislativo, com vista a sua almejada reversão. Recurso conhecido e provido.” (STF, R.E. nº 261.885-SP, j. 5.12.2000, 1ª Turma, DJU 16.03.2001, pág. 102, Rel. o Min. ILMAR GALVÃO).

III. Por todo o exposto, dão provimento à apelação para julgar a ação procedente, declarando nulo o Decreto Legislativo nº 01/2006, da Câmara Municipal de Vargem, que rejeitou as contas da Prefeitura Municipal do exercício de 2003. Ficam invertidos os ônus sucumbenciais.

AROLDO VIOTTI