



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ARARAS

FORO DE ARARAS

1ª VARA CÍVEL

AVENIDA ANTONIO PRUDENTE , N.º 322, Araras - SP - CEP  
13607-335

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

**SENTENÇA**

Processo Digital n.º: **4001881-73.2013.8.26.0038**  
 Classe - Assunto: **Ação Popular - Ato Lesivo ao Patrimônio Artístico, Estético, Histórico ou Turístico**  
 Requerente: **Marcelo Coelho Fachini**  
 Requerido: **BRENO ZANONI CORTELLA e outros**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **AUGUSTO RACHID REIS BITTENCOURT SILVA**

Vistos.

**RELATÓRIO**

Trata-se de ação popular movida por MARCELO COELHO FACHINI contra BRENO ZANONI CORTELLA e outros.

O autor sustenta, em linhas gerais, que o requerido BRENO, no exercício do cargo público de vereador, utilizou veículos da Câmara Municipal de Araras para fins exclusivamente político-partidários, sem comprovação de que as viagens foram feitas no interesse público.

O autor pediu à Câmara a relação de viagens realizadas pelo vereador e, examinando os documentos que lhe foram fornecidos, o autor concluiu que foram feitas viagens para buscar verbas da União para a cidade de Araras; para participação em audiências, congressos e seminários; e para finalidades diversas (fls. 12).

O autor alega que não é função do vereador promover ação tendente a buscar recursos federais, residindo, nesse ponto, o desvio de finalidade. A petição apresenta algumas viagens realizadas com esse propósito, que o autor considera de ações eleitoreiras.

Sobre os seminários e reuniões, o autor alega que são eventos para filiados da mesma agremiação partidária do requerido BRENO (fls. 18), sem interesse direto do município.

A respeito das “demais viagens” (fls. 24), o autor alega que, **provavelmente**, foram feitas para tratar de assuntos ligados ao partido político.

BRENO é acusado de requerer o uso dos carros públicos com desvio de finalidade. NELSON DIMAS e DERCI AGEMIR são acusados de autorizarem o uso irregular dos veículos, ao passo que todos os demais requeridos são acusados de se beneficiarem com o ato tido por ilícito.

O autor expõe que há desvio de finalidade, lesão ao erário e violação da moralidade administrativa, pedindo a condenação dos requeridos a ressarcirem os danos causados ao erário (fls. 1-62).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ARARAS

FORO DE ARARAS

1ª VARA CÍVEL

AVENIDA ANTONIO PRUDENTE , N.º 322, Araras - SP - CEP  
13607-335

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

A petição inicial veio instruída com os documentos de fls. 63-200.

Despacho liminar positivo (fls. 203).

O Ministério Público pediu a emenda da petição inicial, para inclusão da Fazenda Pública Municipal e da Câmara Municipal no polo passivo (fls. 252-254), o que foi deferido pela decisão de fls. 255.

Petição de emenda (fls. 262-263), acolhida pela decisão de fls. 264-265.

A Câmara Municipal de Araras contestou a demanda arguindo sua ilegitimidade passiva (fls. 282-289).

SÉRGIO LUIZ DE LOLLO contestou a ação, sustentando, em resumo, que a ação popular em tela é fruto de uma rivalidade política local e que ele não tem responsabilidade sobre os atos questionados, uma vez que o cargo de Diretor Administrativo e Financeiro, que ele exercia, não tinha poder para proibir as viagens solicitadas pelos vereadores (fls. 360-377).

Decisão de fls. 594 deferiu a citação por edital dos requeridos MARIA DORALICE e RODRIGO CREMASCHO.

BRENO ZANONI CORTELLA contestou a demanda, confirmando que há uma disputa política com o autor e que os fatos glosados na inicial foram lícitos (fls. 602-663).

TAÍS MACIEL DA SILVA e outros também contestaram a ação (fls. 829-872).

Contestação de DERCI AGEMIR TÓFOLO (fls. 1022-1037).

Contestação de NELSON DIMAS BRAMBILLA (fls. 1041-1058).

O Ministério Público emitiu judicioso parecer pelo prosseguimento da ação popular (fls. 1070-1072).

Curador especial contestou a demanda, por negativa geral, em benefício dos réus MARIA DORALICE e RODRIGO CREMASCHO (fls. 1088-1090).

Decisão de fls. 1107 determinou que as partes especificassem provas.

**O autor não pediu outras provas**, dizendo que as provas documentais já encartadas nos autos são suficientes (fls. 1281-1283).

A decisão de fls. 1346 indeferiu o pedido de extinção da ação popular, o que levou o requerido BRENO a interpor agravo perante o Tribunal de Justiça (fls. 1352).

O agravo de instrumento foi desprovido (fls. 1398-1414).

**FUNDAMENTAÇÃO**

Procedo ao julgamento do processo no estado em que ele se encontra, uma vez que as provas documentais são suficientes para a exata compreensão da lide.

Segundo jurisprudência pacífica do Colendo Superior Tribunal de Justiça, “constantes dos autos elementos de prova documental suficientes para formar o convencimento do



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ARARAS

FORO DE ARARAS

1ª VARA CÍVEL

AVENIDA ANTONIO PRUDENTE, N.º 322, Araras - SP - CEP  
13607-335

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

jugador, incorre cerceamento de defesa se julgada antecipadamente a controvérsia” (Quarta Turma, Ag. 14.952/DF AgRg, Relator Ministro Sálvio de Figueiredo, DJ de 03/09/1992).

E também: “(...) Em obediência ao princípio do livre convencimento motivado do juiz, este é o destinatário final das provas, de modo que cabe a ele decidir quanto à necessidade ou não delas, não configurando cerceamento de defesa a decisão pelo julgamento antecipado do feito ou o indeferimento do pedido de produção probatória, especialmente quando o magistrado entender que os elementos contidos nos autos são suficientes para formar seu convencimento, especialmente se o contribuinte confessa o débito tributário existente” (Segunda Turma, AgInt no REsp 1.347.703/PR, Relator Ministro Og Fernandes, DJe de 16/05/2019).

Humberto Theodoro Júnior leciona sobre a matéria:

*"Em todas as três hipóteses arroladas no art. 330, o juiz, logo após o encerramento da fase postulatória, já se encontra em condições de decidir sobre o mérito da causa, pois: a) se a questão controvertida é apenas de direito, não há prova a produzir, por absoluta irrelevância ou mesma por falta de objeto, certo que a prova, de ordinário, se refere a fatos e não direitos, posto que jura novit curia; b) nos outros dois casos, também, não se realiza a audiência por desnecessidade de outras provas, além daquelas que já se encontram nos autos (o juiz não deve, segundo o art. 130, promover diligências inúteis). Assim, se a questão de fato gira em torno apenas de interpretação de documentos já produzidos pelas partes; se não há requerimento de provas orais; se os fatos arrolados pelas partes são incontroversos; e ainda se não houve contestação, o que também leva à incontrovérsia dos fatos da inicial e à sua admissão como verdadeiros (art. 319); o juiz não pode promover a audiência de instrução e julgamento, porque estaria determinando a realização de ato inútil e, até mesmo, contrário ao espírito do Código." (Curso de Direito Processual Civil, vol. 1, Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 360).*

Ilegal seria a produção probatória que não influenciaria no julgamento, arrastando o processo e prejudicando toda a sociedade, especialmente no caso concreto, em que a ação tramita há mais de 10 anos, consumindo tempo e os escassos recursos do Poder Judiciário.

Ademais, o autor, a quem compete produzir as provas de suas acusações, não requereu outras provas e declarou, expressamente, que as provas documentais são suficientes (fls. 1281-1283).

De fato, o autor e o Ministério Público **não requereram provas**. Apenas os requeridos, que arrolaram dezenas de testemunhas, sem motivação adequada, ou seja, sem indicação do fato a ser provado com a indicação de cada uma delas. De qualquer forma, o fato é que os requeridos não terão prejuízo, uma vez que a ação será julgada improcedente.

Por isso, indefiro todas as provas pedidas pelos requeridos.

Acolho a preliminar de ilegitimidade passiva da Câmara Municipal porque não foi formulado, contra ela, qualquer pedido condenatório. A Câmara Municipal é a suposta vítima do ato lesivo, pelo que ela não deve figurar no polo passivo. A personalidade judiciária da Câmara é



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ARARAS

FORO DE ARARAS

1ª VARA CÍVEL

AVENIDA ANTONIO PRUDENTE , N.º 322, Araras - SP - CEP  
13607-335

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

restrita aos casos de defesa de seus direitos institucionais, o que não está em jogo na presente lide.

No mérito, há que se ter em mente que não se alega que as viagens não teriam sido realizadas (ressarcimento por meio de fraude).

É fato incontroverso que elas ocorreram, para os fins indicados nos requerimentos.

Alega-se que as viagens, sob o pretexto de atenderem ao interesse público, teriam por verdadeira finalidade explorar o prestígio partidário e promover a pessoa do vereador envolvido.

É fato incontroverso que **os motivos que levaram às requisições de uso dos veículos oficiais são verdadeiros**. O autor não questiona a veracidade dos motivos declarados pelo vereador nas requisições.

A celeuma reside em determinar se esses motivos são lícitos ou ilícitos e se houve ou não desvio de finalidade e dano ao erário.

Todavia, o exame dos requerimentos feitos pelo vereador BRENO e glosados na petição inicial, indica que houve a apresentação de motivos relacionados ao exercício da vereança, que é, de fato, a participação política, o debate, o estudo, as reuniões e a busca por emendas e recursos públicos. É da natureza da atividade política a participação nesse tipo de evento e reunião e, é importante reforçar, o cargo de vereador é político e está no espectro de suas atribuições se articular com outras autoridades políticas, conhecer projetos em outras cidades, participar de eventos e etc, exatamente como consta em todas as requisições impugnadas na petição inicial.

No mais, descendo ao caso concreto, tem-se que a Câmara detém autonomia financeira para gerir seus próprios gastos, os quais, como demonstrado nos autos, foram devidamente autorizados e comprovados, tanto que **aprovados pelo Tribunal de Contas** (fls. 1061).

E as viagens possuíam caráter oficial e não estava o vereador e seus assessores a passeio e buscava à sua maneira, conforme sua liberdade política, traduzir em benefícios tangíveis ou intangíveis ao município como um todo.

Portanto, ainda que o autor popular não goste dessas viagens ou pretenda negar o interesse público subjacente à elas e ainda que sua opinião possa refletir a de parcela substancial da população há, em última análise, mera dissensão sobre o meio pelo qual o interesse público deve ser promovido.

Mas essa ação popular não pode ser usada para controlar e cercear a independência funcional do vereador, sob pena de ingerência do Poder Judiciário no Poder Legislativo (art. 2º da Constituição da República), que decidiu participar de eventos públicos, de diversas naturezas, no afã de conquistar algum benefício para a cidade.

Não está em discussão se essas ações e viagens resultaram em benefício concreto para o município, mas sim o propósito de alcançar o interesse público com elas, o que não pode ser descartado com base nas provas produzidas pelo autor popular.

Não há afronta direta palpável ao interesse público, menos ainda nódoa de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ARARAS

FORO DE ARARAS

1ª VARA CÍVEL

AVENIDA ANTONIO PRUDENTE , N.º 322, Araras - SP - CEP  
13607-335

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

ilegalidade a inquirir as viagens. O próprio autor popular, em sua petição inicial, faz inúmeras vezes **meras conjecturas, suposições e abstrações**, sem indicar, de fato, qualquer elemento concreto indicativo de desvio de finalidade.

Li página por página da petição inicial, examinei cada uma das requisições de uso do veículo oficial, e em todas há indicação de reuniões com deputados e outros políticos, cursos, eventos, reuniões de outras naturezas, enfim, eventos e reuniões em que não é possível determinar, **acima de uma dúvida razoável**, que o interesse público não foi perseguido e que houve desvio de finalidade.

Não estamos a tratar de viagem a praia, mas de reuniões burocráticas com deputados, deslocamento para entrega de documentos, participação em palestras e etc. O fato de os deputados envolvidos nas reuniões pertencerem ao mesmo partido do vereador é normal na busca de recursos públicos e benefícios para a cidade.

E meras divergências de opiniões políticas resolvem-se nas urnas, e não nos tribunais.

É prudente ressaltar que a Constituição da República, embora tenha erigido os Municípios à categoria de entes federativos, não agraciou estes entes com uma instância de representação perante os planos estadual e federal, na qual os seus interesses e pretensões pudessem ser equacionados de um modo perene e institucionalizado.

Neste contexto, parcela importante da coordenação entre Municípios, Estados e União que é ínsita ao próprio paradigma de federalismo cooperativo encampado pela Constituição acaba por se desenrolar por canais eminentemente políticos, o que não se afigura ilícito ou imoral “de per se”.

É certo que tal modo de agir pode ser desvirtuado para fins não permitidos pelo ordenamento jurídico. Contudo, esta realmente não parece ser a hipótese dos autos.

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que uma das atribuições dos Vereadores, segundo o Regimento Interno da Câmara Municipal de Araras, consiste justamente no **assessoramento ao Poder Executivo**, consoante se extrai do seu artigo 2º:

*Art. 2º A Câmara tem funções legislativas, exerce atribuições de fiscalização interna e externa, financeira e orçamentária, de controle e de assessoramento dos atos do Executivo e pratica atos de administração interna.*

*§ 1º A função legislativa consiste em deliberar por meios de leis, decretos legislativos, resoluções e emendas à Lei Orgânica sobre todas as matérias de competência do Município (arts. 29 e 30, Constituição Federal e arts. 28, inciso II, 34 e 35, LOMA).*

*§ 2º A função de fiscalização, sobre os aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial do Município e das entidades da Administração indireta, é exercida com a auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão a que for atribuído tal competência (art. 51, § 1º, LOMA), compreendendo o acompanhamento das contas do exercício financeiro apresentadas pelo prefeito e*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ARARAS

FORO DE ARARAS

1ª VARA CÍVEL

AVENIDA ANTONIO PRUDENTE , N.º 322, Araras - SP - CEP  
13607-335

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

*das atividades financeiras do município.*

§ 3º *A função de controle é de caráter político-administrativo e se exerce sobre o Prefeito, Secretários Municipais, Mesa do Legislativo e Vereadores, mas não se exerce sobre os agentes administrativos, sujeitos à ação hierárquica.*

§ 4º *A função de assessoramento consiste em sugerir medidas de interesse público ao Executivo, mediante indicações ou outras iniciativas.*

§ 5º *A função administrativa é relativa à sua organização interna, à regulamentação de seu funcionalismo e à estruturação e direção de seus serviços auxiliares (art. 37 a 41 da Constituição Federal e art. 29, inciso II, LOMA) – grifou-se.*

Por sua vez, os objetivos invocados para as viagens mostram-se compatíveis com tal desiderato.

Nesse sentido, por exemplo, são várias viagens feitas com a justificativa de buscar recursos para Araras, conhecer projetos e ações em outras cidades e participar de fóruns de discussão com temas de interesse público, o que não pode ser considerado descabido, tendo em vistas as peculiaridades da coordenação federativa no Brasil, já explicitadas.

Enfim, não há quaisquer elementos que autorizem a conclusão de que houve desvio de finalidade e lesão ao erário, o que está em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, consoante se extrai dos seguintes julgados:

*“REEXAME NECESSÁRIO Ação popular Impugnação aos gastos de vereador com viagens intermunicipais, que teriam sido realizadas com desvio de finalidade, em prejuízo ao erário Sentença de improcedência Impossibilidade de reforma Viagens que foram autorizadas pela Câmara Municipal Órgão que tem autonomia para deliberar sobre assuntos de seu orçamento Obediência ao princípio da separação dos poderes Gastos que foram justificados e não se mostram excessivos ou desproporcionais Ausente demonstração de desvio de função Pedido improcedente Sentença mantida” (6ª Câmara de Direito Público, Remessa Necessária nº 0003204-21.2012.8.26.0038, Relatora Des. Maria Olívia Alves; julgada em 27/08/2018, grifou-se)*

*“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Município de Morungaba. Regime de Adiantamento. Pagamento de despesas com locomoção, hospedagem e alimentação de comitiva de vereadores enviada para a "XVII Marcha à Brasília em Defesa dos Municípios" e ao "58º Congresso Estadual de Municípios". Violação aos princípios da legalidade e da moralidade administrativa. Inocorrência. Documentação anexada aos autos que não permite*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ARARAS

FORO DE ARARAS

1ª VARA CÍVEL

AVENIDA ANTONIO PRUDENTE , N.º 322, Araras - SP - CEP  
13607-335

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

*concluir pelo desvio de finalidade na aplicação dos recursos. Despesas empenhadas e comprovadas por notas fiscais. Inconveniência do manejo da Ação de Improbidade Administrativa por parte do MPSP com intuito de realizar o microgerenciamento de finanças públicas. Ausência de violação grave e profunda da moralidade administrativa que não autoriza a banalização da Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa. Gastos com alimentação dos vereadores e servidores efetuados dentro de limites e razoáveis, mediante o devido empenho orçamentário. Irregularidade não verificada. Elemento normativo culpa grave e elemento subjetivo dolo, indispensável à tipificação das condutas descritas no art. 10, 9º 11 da Lei nº 8.429/92, respectivamente, não demonstrados. Prejuízo ao erário não comprovado. Sentença que julga improcedentes os pedidos mantida. Recurso não provido” (10ª Câmara de Direito Público, Apelação Cível nº 1003416-96.2017.8.26.0281, Relator Des. Paulo Galizia, julgada em 05/11/2018, grifou-se)*

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA REPARAÇÃO DE DANOS VEREADORES DESPESAS COM VIAGENS PARTICIPAÇÃO EM CONGRESSOS E ENCONTROS AUSÊNCIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 1. Ação civil pública fundada em improbidade administrativa. Danos ao erário e ofensa aos princípios constitucionais da Administração. Despesas de viagem. Autorização legal e comprovação na participação de vereadores em congressos e encontros. 2. Despesas pagas pelo Poder Público. Ato autorizado pela Câmara de Vereadores. Inexistência de provas de que os réus usufruíram de dinheiro público para fins pessoais. Não ocorrência de ofensa aos princípios da Administração. Pedido improcedente. Sentença mantida. Recurso desprovido” (9ª Câmara de Direito Público, Apelação Cível nº 0003535-45.1995.8.26.0152, Relator Des. Décio Notarangeli, julgada em 26/03/2018, grifou-se)*

*Reexame necessário – Ação popular – Realização de viagens por vereadores do Município de Barretos custeadas com verbas do erário – Alegação de ilegalidade/lesividade dos dispêndios, porquanto os motivos invocados pelos edis para os deslocamentos (visitas a deputados estaduais e federais com o objetivo de angariar verbas para a Municipalidade, celebração de convênios etc.) dizem respeito a atribuições do Poder Executivo, não do Poder Legislativo – Inocorrência – No Brasil, os Municípios não possuem representação formal nos planos estadual e federal, o que faz com que parcela relevante da coordenação insita ao federalismo cooperativo adotado pela Constituição Federal de 1988 seja levada a efeito por canais eminentemente políticos – Despesas que possuem respaldo legal, sendo que os motivos invocados e os montantes dispendidos mostram-se razoáveis, de acordo com as regras da experiência – Elementos constantes nos autos que efetivamente viabilizavam o julgamento antecipado da lide – Nulidade por cerceamento de defesa não caracterizada – Sentença de improcedência – Recurso desprovido, para manter a r. sentença recorrida,*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ARARAS

FORO DE ARARAS

1ª VARA CÍVEL

AVENIDA ANTONIO PRUDENTE , N.º 322, Araras - SP - CEP  
13607-335

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

*também por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do artigo 252 do Regimento Interno deste E. Tribunal de Justiça. (TJSP; Remessa Necessária Cível 1009529-37.2014.8.26.0066; Relator (a): Osvaldo Magalhães; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Barretos - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 23/09/2019; Data de Registro: 26/09/2019)*

Por fim, agrego que os valores das tais viagens, calculados unilateralmente pelo autor, são razoáveis, e que o Tribunal de Contas, que todos sabemos é extremamente rigoroso com o exame das contas públicas, **aprovou o balancete da Câmara** no exercício financeiro objeto da causa, sem identificar qualquer motivo sério para chumbar a prestação de contas (fls. 1061), o que é um indício forte de regularidade.

**DISPOSITIVO**

Por esses fundamentos, estou seguro para julgar improcedente a presente ação popular, extinguindo o processo com resolução de mérito, na forma do art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Extingo o processo, sem resolução de mérito, com relação à Câmara Municipal de Araras, por ilegitimidade passiva, na forma do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.

Não vislumbro má-fé do autor, que apenas exerceu seu direito de cidadão, à luz das provas que lhe foram apresentadas, razão pela qual o isento das custas e dos demais ônus da sucumbência, mercê do art. 5º LXXIII, da Constituição da República.

Expirado o prazo para a interposição dos recursos voluntários, subam os autos ao egrégio Tribunal de Justiça para o reexame necessário (art. 19, *caput*, da Lei n. 4.717/1965).

Publique-se. Intime-se.

Araras, 06 de dezembro de 2024.

**AUGUSTO RACHID REIS BITTENCOURT SILVA**

Juiz de Direito

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,  
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**