



Apelação Cível nº: 0004701-10.2021.8.19.0019

Apelante 1: MUNICÍPIO DE CORDEIRO (RÉU)

Apelante 2: ESTADO DO RIO DE JANEIRO (RÉU)

Apelado: ISAÍAS QUEIROZ MOTA (AUTOR)

Relator: Desembargador JOSÉ CLAUDIO DE MACEDO FERNANDES

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. DEVOUÇÃO DE SUBSÍDIOS RECEBIDOS DE BOA-FÉ. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. PRINCÍPIO DA CAUSALIDADE. RECURSO DO MUNICÍPIO PARCIALMENTE PROVIDO. RECURSO DO ESTADO PROVIDO. ACOLHIMENTO DA PRELIMINAR.

I. Caso em exame

1. Apelações interpostas pelo Município de Cordeiro e pelo Estado do Rio de Janeiro contra sentença que anulou a exigibilidade de crédito imputado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) ao autor, ex-vereador, para devolução de subsídios recebidos em 2008 com base em leis municipais posteriormente declaradas inconstitucionais.
2. A decisão recorrida reconheceu a boa-fé do autor e aplicou a tese da irrepetibilidade das verbas alimentares, condenando os réus ao pagamento de honorários advocatícios.

II. Questão em discussão

3. As questões em discussão consistem em: (i) saber se o Estado do Rio de Janeiro possui legitimidade para figurar no polo passivo da demanda; (ii) saber se é devida a devolução dos valores recebidos pelo autor sob amparo de lei municipal vigente à época; (iii) definir a responsabilidade pelo pagamento dos ônus sucumbenciais, à luz do princípio da causalidade.

III. Razões de decidir

4. Acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo Estado do Rio de Janeiro, pois não é titular do crédito imputado pelo TCE/RJ, que pertence ao Município de Cordeiro, nos termos do art. 485, VI, do CPC e da tese firmada pelo STF no Tema 768 da repercussão geral.
5. A boa-fé do autor e a natureza alimentar das verbas recebidas sob amparo de lei vigente afastam a obrigação de devolução, conforme orientação consolidada pelo STJ no Tema 531 dos recursos repetitivos.



6. A inclusão do Município no polo passivo decorreu de determinação judicial para evitar decisões conflitantes, não de conduta voluntária, impondo-se a exclusão da condenação ao pagamento dos ônus sucumbenciais, em observância ao princípio da causalidade.

IV. Dispositivo e tese

7. Recurso do Estado do Rio de Janeiro provido para acolher a preliminar de ilegitimidade passiva e extinguir o processo em relação a este, sem resolução do mérito.

8. Recurso do Município de Cordeiro parcialmente provido para afastar a condenação ao pagamento dos ônus sucumbenciais, mantendo-se, no mais, a sentença que anulou a exigibilidade do crédito imputado pelo TCE/RJ.

Tese de julgamento:

“O Estado não possui legitimidade para figurar no polo passivo de demanda que discute crédito imputado por Tribunal de Contas a favor de Município beneficiário.

É indevida a restituição de valores recebidos de boa-fé, sob amparo de lei vigente, em razão do caráter alimentar das verbas e da proteção à confiança legítima.

A responsabilidade pelos ônus sucumbenciais deve observar o princípio da causalidade, afastando-se a condenação do ente incluído na lide por determinação judicial.”

Dispositivos relevantes citados:

CF/1988, arts. 5º, XXXV; 29, VI; 71, §3º; CPC, arts. 17, 55, §3º, 85, §11, e 485, VI.

Jurisprudência relevante citada:

STF, ARE 823347 RG/MA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.10.2014 (Tema 768); STJ, REsp 1.244.182/PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, j. 10.10.2012 (Tema 531); STJ, AgInt no REsp 1.799.474/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 27.08.2019. TJRJ, Apelação 0006265-43.2006.8.19.0021, Rel. Des. Rogério de Oliveira Souza, 13ª Câmara de Direito Privado, j. 24.02.2016;

TJRJ, Apelação 0175641-09.2014.8.19.0001, Rel. Des. Francisco de Assis Pessanha Filho, 14ª Câmara Cível, j. 19.04.2022;

TJRJ, Apelação 0004104-05.2020.8.19.0010, Rel. Des. Rogério de Oliveira Souza, 3ª Câmara de Direito Público, j. 24.04.2024;



TJRJ, Apelação 0031087-15.2013.8.19.0001, Rel. Des. Plínio Pinto Coelho Filho, 12ª Câmara de Direito Privado, j. 13.05.2020

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível nº 0004701-10.2021.8.19.0019, em que são Apelantes o **MUNICÍPIO DE CORDEIRO** e o **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, ambos réus, e Apelado **ISAÍAS QUEIROZ MOTA**, autor, conforme as razões recursais apresentadas.

ACORDAM os Desembargadores da Nona Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em **CONHECER** dos recursos interpostos pelo **MUNICÍPIO DE CORDEIRO** e pelo **ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e, no mérito, **DAR PARCIAL PROVIMENTO** ao recurso do **MUNICÍPIO DE CORDEIRO** e **DAR PROVIMENTO** ao recurso do **ESTADO DO RIO DE JANEIRO** para acolher a preliminar de ilegitimidade passiva, extinguindo o processo em relação a este, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Local, data e assinatura lançados digitalmente.

JOSÉ CLAUDIO DE MACEDO FERNANDES

Desembargador Relator

RELATÓRIO

Registre-se, de início, que adoto integralmente o relatório formulado na d. sentença proferida pelo r. Juízo da Vara Única da Comarca de Cordeiro (ID 650), abaixo transcrito, que passa a fazer parte integrante da presente decisão, nos termos do artigo 164, §4º, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça:

“ Trata-se de ação proposta por ISAIAS QUEIROZ MOTA, em face do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, com base no procedimento dos Juizados Especiais Fazendários, na qual pretende o autor a desconstituição da eficácia da decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, proferida no processo administrativo TCE/RJ nº 215.525-1/09, a qual

imputou ao autor a obrigação de devolver aos cofres públicos subsídios recebidos em conformidade com as Leis Municipais nº 1.424/2004 e nº 1.125/2004, quando em exercício no cargo de suplente de vereador do Município de Cordeiro, referente ao ano de 2008.

Alega o autor que nunca praticou atos de gestão administrativa na Câmara Municipal, entretanto, estaria sendo notificado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro a devolver ao Erário público a importância excedente, no valor de R\$ 5.841,00 (cinco mil oitocentos e quarenta e um reais), a qual teria recebido de boa-fé, a título de subsídios relativamente ao cargo em referência, com base na Lei Municipal posteriormente considerada inconstitucional pelo TCE/RJ.

Pleiteia, em sede de tutela de urgência, a sustação da exigibilidade dos montantes apurados contra o autor no processo administrativo TCE/RJ 215.525-1/2009.

No mérito, requer a procedência do pedido para anular os acórdãos e decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, lavrados nos autos do processo administrativo TCE/RJ nº 215.525-1/2009, que imputaram ao autor a obrigação de devolver aos cofres públicos parte dos subsídios recebidos pela vereança no exercício de 2008. Subsidiariamente, pugna pela procedência do pedido para limitar a obrigação de ressarcir imposta ao autor aos valores que somente ele próprio tenha recebido supostamente a maior pelo exercício da vereança em 2008, excluindo sua responsabilidade em relação à parte que outros vereadores tenham eventualmente recebido a mais; a condenação do réu ao pagamento de honorários de sucumbência e ressarcimento das despesas processuais.

Deferida a gratuidade de justiça à fl. 518.

Manifestação do MP às fls. 523/524, pela ausência de interesse no feito.

Decisão de fl. 526 que indeferiu o pedido de tutela de urgência. Contestação do Estado réu às fls. 535/551, na qual argui ausência de interesse de agir e ilegitimidade passiva do réu. No mérito, defende a legalidade do ato impugnado e que a manifestação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro é extremamente técnica, no sentido da garantia do cumprimento dos preceitos legais e constitucionais. Defende

que não cabe ao Poder Judiciário o controle da legalidade dos atos administrativos, mas não pode interferir na autonomia administrativa dos órgãos públicos, impedindo-os de exercer as atribuições que lhes são impostas por lei, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes. Assevera que tal responsabilização decorre objetivamente da ocorrência de violação à Constituição e à Lei de Responsabilidade Fiscal, mediante o descumprimento dos preceitos e consequente aplicação da questionada decisão, qual seja, a necessidade do autor devolver aos cofres públicos as verbas recebidas ilegalmente. Ressalta que o valor da remuneração foi livremente fixado pelos próprios Vereadores em violação à literalidade da lei, não cabendo cogitar como defesa o desconhecimento ou mesmo a boa-fé na prática no ato. Requer seja julgado improcedente o pedido autoral deduzido na presente demanda, diante da absoluta ausência do direito material pleiteado, condenando-se o autor ao pagamento das custas e honorários advocatícios.

Decisão de fls. 616/617 que reconheceu a conexão desta ação com os processos nº 0004701-10.2021.8.19.0019 e 0004962-72.2021.8.19.0019, e determinou a inclusão do Município de Cordeiro no polo passivo.

Às fls. 590/595 consta acórdão prolatado em sede de agravo de instrumento, que suspendeu a exigibilidade da quantia apurada contra o agravante no processo administrativo TCE/RJ 215.525-1/2009, até o julgamento final da demanda.

Decisão à fl. 610 que deferiu o aditamento à inicial e determinou a inclusão do Município de Cordeiro no polo passivo.

Contestação do Município de Cordeiro, ora 2º réu, às fls. 620/624, na qual alega sua ilegitimidade passiva, pois o ressarcimento foi imputado pelo TCE-RJ, órgão Estadual; o Município apenas cumpriu a determinação do Tribunal de Contas quanto à devolução de valores após acórdão, ainda que combatido com recursos administrativos sem efeito suspensivo; nos demais precedentes colacionados, o Município de Cordeiro não figurou no polo passivo de nenhuma demanda. No mérito, alega a inobservância do princípio da anterioridade e a ausência de boa-fé do autor; que o Tribunal de Contas é o órgão público legitimado democraticamente para apuração de

dano ao erário quando da análise de contas públicas. Caso o Poder Judiciário venha a rever todas as decisões dos Tribunais de Contas, haveria nítido esvaziamento da corte administrativa. Requer seja acolhida a preliminar com a extinção do feito por ilegitimidade passiva com a devida exclusão do Município de Cordeiro do polo passivo da demanda, condenando o autor ao pagamento de custas e honorários de sucumbência. Caso superada a preliminar, que os pedidos sejam julgados improcedentes com a condenação do autor nas custas e honorários advocatícios na forma do art. 85 do CPC.

Réplica às fls. 629/633.

As partes requereram o julgamento antecipado da lide, ante a desnecessidade de produção de novas provas.

Decisão de fl. 642 que determinou o apensamento do processo 0004669-05.2021.8.19.0019 a este feito.

É O RELATÓRIO. DECIDO.

Primeiramente, rejeito a preliminar de ausência de interesse de agir, uma vez que a pretensão resistida pela parte ré caracteriza a lide, demonstrando, assim, a necessidade e utilidade da prestação jurisdicional.

Rejeito também a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pela parte ré, a uma porque adoto como correta a teoria da asserção, a duas porque ambos os réus serão atingidos, ainda que indiretamente, pelos efeitos da sentença ora proferida, sendo certo que o ente prolator da decisão questionada neste feito é o primeiro réu, portanto contra quem deve ser dirigida a pretensão autoral.

Quanto à alegada invasão de mérito administrativo, esta não merece guarida, pois as decisões do Tribunal de Contas são atos administrativos vinculados e, como tal, se sujeitam ao controle de legalidade e constitucionalidade.

Verifica-se que assiste razão à parte autora, uma vez que as verbas descritas na inicial, de caráter alimentar, foram recebidas de boa-fé, em decorrência da edição das leis nº 1.124/2004 e 1.125/2004, do Município de Cordeiro, com fulcro no disposto no artigo 29 da Constituição da República, as quais foram consideradas inconstitucionais pela Corte de Contas posteriormente à percepção das verbas até então recebidas devidamente e de boa-fé.

(...)

Neste passo, impõe-se reconhecer a ineficácia da decisão do TCE/RJ na parte que determina que o autor restitua as verbas recebidas de boa-fé.

Diante do acima exposto, JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS contidos na petição inicial, para anular a exigibilidade do crédito decorrente da decisão proferida nos autos do procedimento administrativo nº 215.525-1/09, em curso no TCE/RJ e, em consequência, extinto o processo na forma do art. 485 inc. I do CPC.

Despesas processuais que sejam devidas, pelos réus, nos termos da Lei, ficando estes, ainda, condenados ao pagamento de honorários de advogado da parte autora, em 10% (dez por cento) sobre o valor imputado individualmente ao autor, devidamente atualizado.

Causa não sujeita ao reexame necessário.

Publique-se. Intimem-se.

Certificado o trânsito em julgado, dê-se baixa e arquivem-se."

Sobrevinda a sentença, foram opostos aclaratórios pela autora no ID 655, os quais restaram rejeitados, conforme decisão contida no ID 684.

O Município de Cordeiro interpôs apelação (ID 669). Inicialmente, suscita a ilegitimidade passiva, alegando que não participou da decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) e que apenas cumpriu determinação administrativa, não podendo ser responsabilizado por ato de órgão estadual. Sustenta que a inclusão do Município no polo passivo configura erro, pois não há litisconsórcio necessário.

No mérito, o Município afirma que a sentença incorreu em equívoco ao reconhecer a boa-fé da autora e aplicar a tese da irrepetibilidade das verbas alimentares. Argumenta que a autora, na qualidade de vereadora, participou da aprovação das Leis Municipais nº 1.124/2004 e nº 1.125/2004, que fixaram subsídios em afronta ao art. 29, VI, da Constituição Federal e ao art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Defende que não se pode alegar desconhecimento da lei, invocando o art. 3º da LINDB e precedentes do STF (AI 347590/PR), que determinaram a devolução de valores recebidos indevidamente por agentes políticos.

Aduz que a tese da irrepetibilidade exige dois requisitos cumulativos: erro escusável da Administração e boa-fé objetiva do beneficiário,

os quais não se verificam no caso concreto. Ressalta que admitir a manutenção dos valores recebidos implicaria enriquecimento sem causa e violação aos princípios da moralidade e legalidade.

Por fim, requer: i. o conhecimento e provimento da apelação para acolher a preliminar de ilegitimidade passiva e extinguir o processo em relação ao Município; ii. subsidiariamente, a reforma da sentença para julgar improcedentes os pedidos iniciais; iii. em caso de manutenção da procedência, que seja afastada a condenação do Município ao pagamento dos ônus sucumbenciais, aplicando-se o princípio da causalidade e iv. a condenação da parte autora ao pagamento de honorários recursais, nos termos do art. 85, §11, do CPC.

O Estado do Rio de Janeiro interpôs apelação (ID 691). Inicialmente, suscita a ilegitimidade passiva, argumentando que não é titular do crédito constituído pelo TCE/RJ, pois este pertence ao Município de Cordeiro. Invoca precedentes do STF (ARE 823347 RG/MA; RE 606306 AgR) que firmaram entendimento de que apenas o ente público beneficiário da condenação tem legitimidade para executar decisões dos Tribunais de Contas. Sustenta que sua atribuição se limita à fiscalização e constituição do crédito, não havendo interesse jurídico para figurar no polo passivo.

Alega também a falta de interesse de agir da autora, pois o processo administrativo ainda se encontra pendente de julgamento definitivo no TCE/RJ, sem inscrição em dívida ativa, o que tornaria prematura a demanda.

No mérito, defende a legalidade do ato administrativo impugnado, afirmando que o TCE/RJ agiu dentro de sua competência constitucional (art. 71, CF; art. 123, CE/RJ) e observou os princípios do contraditório e da ampla defesa. Sustenta que não há vício formal ou material na decisão que determinou a devolução dos valores recebidos indevidamente, pois as Leis Municipais nº 1.124/2004 e nº 1.125/2004 violaram o princípio da anterioridade e os limites constitucionais para fixação de subsídios.

Contesta a alegação de boa-fé da autora, afirmando que, na qualidade de vereadora, tinha dever objetivo de conhecer as normas constitucionais e legais aplicáveis, não podendo alegar desconhecimento. Invoca precedentes do STF (AI 347590/PR) e do STJ (REsp 1.244.182/PB – repetitivo), destacando que a irrepetibilidade não se aplica quando não há expectativa legítima ou quando o beneficiário contribuiu para a ilegalidade.

Por fim, requer: i. o conhecimento e provimento da apelação para acolher a preliminar de ilegitimidade passiva e extinguir o processo em relação ao Estado; ii. subsidiariamente, a reforma integral da sentença para julgar improcedentes os pedidos iniciais e iii. a condenação da parte autora ao pagamento dos ônus sucumbenciais e honorários recursais, nos termos do art. 85, §11, do CPC.

Não foram ofertadas contrarrazões (ID 716)

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de ação proposta por Isaias Queiroz Mota em face do Estado do Rio de Janeiro e, posteriormente, do Município de Cordeiro (ID 610), visando à desconstituição da eficácia da decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro no processo administrativo nº 215.525-1/09, que imputou ao autor a obrigação de devolver aos cofres públicos a quantia de R\$ 5.841,00, recebida a título de subsídios no exercício do cargo de suplente de vereador, com fundamento em leis municipais posteriormente declaradas inconstitucionais.

Na inicial, requereu, em sede de tutela de urgência, a sustação da exigibilidade do débito e, no mérito, a anulação dos acórdãos do TCE/RJ, bem como, subsidiariamente, a limitação da responsabilidade aos valores individualmente percebidos (ID 568/569).

A sentença (ID 658) julgou procedentes os pedidos, reconhecendo a boa-fé do autor e aplicando a tese da irrepetibilidade das verbas alimentares (Tema 531/STJ), anulando a exigibilidade do crédito e condenando os réus ao pagamento de honorários advocatícios.

Contra essa decisão, interpuseram apelações o Município de Cordeiro (ID 675), sustentando ilegitimidade passiva e, no mérito, ausência de boa-fé, além de requerer, subsidiariamente, a exclusão dos ônus sucumbenciais; e o Estado do Rio de Janeiro (ID 691), arguindo preliminar de ilegitimidade passiva e, no mérito, a legalidade do ato do TCE/RJ e a necessidade de devolução dos valores.

A controvérsia, portanto, cinge-se à análise da legitimidade das partes e à manutenção ou reforma da sentença quanto à irrepetibilidade das verbas e à condenação em honorários. Antes de adentrar o mérito, impõe-se examinar as questões preliminares suscitadas nos recursos, porquanto constituem matéria prejudicial à apreciação das demais teses.

Pois bem.

Inicialmente, cumpre enfrentar a preliminar arguida pelo Município de Cordeiro em sua apelação), na qual sustenta não possuir legitimidade para figurar no polo passivo da presente demanda, sob o argumento de que não praticou o ato administrativo impugnado, limitando-se a cumprir determinação emanada do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ). Todavia, tal alegação não merece acolhimento, conforme se demonstrará.

É consabido que a análise das condições da ação, notadamente a legitimidade das partes, constitui pressuposto processual indispensável à regularidade da relação jurídica, conforme preceitua o artigo 17 do Código de Processo Civil:

“Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.”

Nesse contexto, a aferição da legitimidade deve observar a teoria da asserção, segundo a qual a pertinência subjetiva é verificada à luz das alegações iniciais, e não do resultado final da demanda. A jurisprudência do STJ é firme nesse sentido:

“De acordo com a teoria da asserção, acolhida pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça para a verificação das condições da ação, o reconhecimento da legitimidade passiva ad causam exige que os argumentos deduzidos na inicial possibilitem a inferência, ainda que abstratamente, de que o réu possa ser o sujeito responsável pela violação do direito subjetivo invocado pelo autor.” (REsp 1.964.337/RJ, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 3ª Turma, julgado em 08/03/2022, DJe 14/03/2022).

Com efeito, a decisão combatida foi proferida no âmbito do processo administrativo TCE/RJ nº 215.525-1/09, cuja autoria e execução

competem ao Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, §3º, da Constituição da República:

“As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”

Entretanto, não se pode olvidar que os efeitos da decisão repercutem diretamente sobre o Município, ente beneficiário do crédito, e indiretamente sobre sua esfera administrativa, razão pela qual a sua presença no polo passivo é justificada pela conexão reconhecida pelo juízo, bem como pela aplicação da teoria da asserção. A jurisprudência do STJ reforça essa compreensão:

“A legitimidade passiva deve ser reconhecida quando a decisão impugnada repercute na esfera jurídica do ente público, ainda que não tenha praticado diretamente o ato.” (AgInt no REsp 1.628.062/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª Turma, julgado em 22/09/2020, DJe 23/09/2020).

A doutrina é igualmente categórica. Fredie Didier Jr. leciona:

“A legitimidade ad causam é aferida em função da pertinência subjetiva da relação jurídica deduzida em juízo, sendo parte legítima aquele que, em tese, é titular do direito afirmado ou do dever jurídico correspondente.”
(DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Curso de Direito Processual Civil. Vol. 1. 21. ed. Salvador: JusPodivm, 2024, p. 178).

Cumpre destacar, ainda, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao tratar da execução das decisões dos Tribunais de Contas, firmou entendimento no sentido de que:

“Somente o ente público beneficiário possui legitimidade ativa para a propositura de ação executiva decorrente de condenação patrimonial imposta por Tribunais de Contas (CF, art. 71, § 3º).” (ARE 823347 RG/MA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 02/10/2014, DJe 28/10/2014 – Tema 768 da Repercussão Geral).

Esse precedente, longe de afastar a legitimidade do Município na presente demanda, reforça a necessidade de sua participação, pois é justamente o ente que suportará os efeitos patrimoniais da decisão administrativa. Ademais, a conexão processual reconhecida pelo juízo evidencia que a presença do Município é necessária para evitar decisões conflitantes e assegurar a efetividade da tutela jurisdicional, em consonância com o artigo 55, §3º, do CPC:

“Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.”

Por conseguinte, não há falar em ilegitimidade passiva do Município, pois, embora não tenha proferido a decisão do TCE/RJ, será diretamente afetado pelo resultado da demanda, seja para fins de execução do crédito, seja para cumprimento das obrigações decorrentes da sentença. Assim sendo, à luz da teoria da asserção, da conexão processual e da repercussão direta dos efeitos da decisão do TCE/RJ sobre o Município, impõe-se a rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva, mantendo-se o ente municipal no polo passivo da demanda.

Resolvida a questão preliminar, passa-se à análise do mérito recursal, iniciando pela alegação do Município de que a sentença teria invadido o mérito administrativo das decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, esvaziando sua função constitucional. Tal argumento, todavia, não se sustenta à luz da ordem jurídica vigente e dos próprios elementos constantes dos autos.

Com efeito, a Constituição da República, em seu artigo 71, confere aos Tribunais de Contas competência para exercer o controle externo da Administração Pública, nos seguintes termos:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra

irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (...) VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.”

Por simetria, tais atribuições são reproduzidas nos Tribunais de Contas estaduais (art. 75 da CF e art. 123 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro), assegurando-lhes competência para imputar débitos e aplicar sanções administrativas. Todavia, não se pode olvidar que os atos emanados dessas Cortes, embora revestidos de presunção de legalidade, são atos administrativos vinculados, sujeitos ao controle jurisdicional quanto à sua conformidade com a Constituição e a lei.

Nesse contexto, ao reconhecer a boa-fé da parte autora e aplicar a tese da irrepetibilidade das verbas alimentares, a sentença não adentrou no mérito administrativo da decisão do TCE/RJ, mas apenas exerceu controle de legalidade, afastando efeitos que violariam princípios constitucionais. Tal atuação jurisdicional é legítima e necessária para impedir que atos administrativos, ainda que emanados de órgãos de controle externo, produzam consequências incompatíveis com a ordem jurídica.

Importa destacar que essa atuação jurisdicional encontra respaldo no entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema 531 dos recursos repetitivos, segundo o qual:

“É indevida a restituição de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de erro da Administração.”
(REsp 1.244.182/PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 10/10/2012, DJe 19/10/2012).

Embora aplicado ao mérito, esse precedente reforça que o controle judicial visa preservar a boa-fé e a segurança jurídica, sem invadir o mérito administrativo, mas corrigindo efeitos ilegais ou inconstitucionais.

Em síntese, a orientação consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 445 da repercussão geral, bem como a Súmula 347, reafirma que o controle judicial sobre atos dos Tribunais de Contas é legítimo, desde que restrito à legalidade e constitucionalidade, não alcançando o mérito administrativo. Tal diretriz, somada à jurisprudência do Superior Tribunal de

Justiça (AgInt no RMS 61.870/DF e Tema 531), evidencia que a sentença ora impugnada atuou nos estritos limites da função jurisdicional, preservando a separação dos poderes e garantindo a inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF).

Isto posto, cumpre ainda enfrentar o cerne da controvérsia: a manutenção da sentença que reconheceu a boa-fé da parte autora e aplicou a tese da irrepetibilidade das verbas alimentares recebidas sob amparo de lei municipal vigente à época, posteriormente declarada inconstitucional pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

É incontroverso nos autos que os valores percebidos pela autora decorreram do exercício do mandato eletivo no ano de 2008, com base nas Leis Municipais nº 1.124/2004 e nº 1.125/2004, cuja inconstitucionalidade foi reconhecida apenas em momento posterior pelo TCE/RJ). Não há qualquer indício de conduta dolosa ou fraude por parte da autora, tampouco de participação em atos de gestão administrativa que tenham ensejado o pagamento indevido.

A boa-fé, enquanto princípio estruturante do ordenamento jurídico, impõe que o administrado não seja penalizado por erro exclusivo da Administração, sobretudo quando os valores recebidos ostentam natureza alimentar. Nesse sentido, o artigo 37, §6º, da Constituição Federal consagra a responsabilidade objetiva do Estado por seus atos, não podendo transferir ao particular o ônus decorrente de sua própria falha normativa. Ademais, o artigo 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dispõe:

“Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.”

Tal dispositivo, longe de afastar a boa-fé, reforça que a autora agiu conforme a lei vigente, não havendo expectativa legítima de ilegalidade.

Como já mencionado, o Superior Tribunal de Justiça, em sede de recurso repetitivo, consolidou no Tema 531 a seguinte tese:

“É indevida a restituição de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de erro da Administração.”
(REsp 1.244.182/PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 10/10/2012, DJe 19/10/2012).

Embora o caso concreto envolva agente político, a ratio decidendi é plenamente aplicável, pois a percepção dos subsídios decorreu de ato normativo emanado do Poder Legislativo municipal, sem qualquer participação da autora na gestão administrativa ou na execução orçamentária.

A jurisprudência do STJ é pacífica:

“A restituição de valores recebidos de boa-fé, por força de interpretação errônea ou má aplicação da lei pela Administração, é indevida, em razão do caráter alimentar das verbas e da proteção à confiança legítima.” (AgInt no REsp 1.799.474/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 27/08/2019).

O Supremo Tribunal Federal, embora tenha precedentes exigindo devolução em hipóteses de enriquecimento ilícito (AI 347590/PR), não afastou a aplicação da boa-fé quando demonstrada a ausência de dolo e a existência de lei vigente à época do pagamento. A distinção é clara: nos casos em que o agente político deliberadamente fixa subsídios em afronta à Constituição, pode-se cogitar má-fé; todavia, quando a percepção decorre de lei aprovada e vigente, sem participação direta na execução orçamentária, prevalece a proteção à confiança legítima.

A doutrina reforça essa compreensão. Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina:

“A boa-fé objetiva, como princípio geral de direito, impõe à Administração Pública o dever de respeitar situações consolidadas sob sua própria atuação, evitando impor ao administrado ônus decorrentes de sua própria falha.”
(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 112).

Por conseguinte, a sentença que reconheceu a boa-fé da autora e aplicou a tese da irrepetibilidade das verbas alimentares encontra respaldo não apenas na jurisprudência consolidada do STJ (Tema 531), mas também nos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança, previstos no artigo 5º, caput, da Constituição Federal. A reforma pretendida para impor devolução dos valores, implicaria violação a tais princípios e afronta à orientação firmada pelos Tribunais Superiores.

Logo, a manutenção da sentença é medida que se impõe, pois a autora recebeu os valores sob amparo de lei vigente, sem dolo ou fraude, circunstância que atrai a aplicação do Tema 531/STJ e da jurisprudência correlata, assegurando a irrepetibilidade das verbas alimentares e preservando a estabilidade das relações jurídicas.

Por fim, cumpre analisar o pedido subsidiário formulado pelo Município de Cordeiro em sua apelação, consistente na exclusão da condenação ao pagamento dos honorários advocatícios e custas processuais. Tal pleito merece acolhimento, à luz do princípio da causalidade e das circunstâncias fáticas que permeiam a demanda.

Com efeito, a inclusão do Município no polo passivo não decorreu de iniciativa da parte autora, mas de determinação judicial expressa, constante da decisão de fls. 610, determinando sua integração à lide para evitar decisões conflitantes. Tal circunstância revela que o ente municipal não deu causa à instauração do litígio, tampouco praticou ato que justificasse sua responsabilização pelos ônus da sucumbência.

O artigo 85, caput e §11, do Código de Processo Civil dispõe:

“A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor. (...) §11. O tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal.”

Todavia, a aplicação dessa regra deve ser interpretada em consonância com o princípio da causalidade, segundo o qual a responsabilidade pelas despesas processuais deve recair sobre aquele que deu causa à demanda. Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme:

“A responsabilidade pelo pagamento das verbas sucumbenciais deve observar o princípio da causalidade, segundo o qual responde pelas despesas quem deu causa à instauração do processo.” (AgInt no REsp 1.573.573/RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 19/12/2016).

No caso em exame, embora mantida a rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva, é inegável que a presença do Município na lide

decorreu de imposição judicial, não de conduta voluntária. A autora direcionou sua pretensão originariamente contra o Estado do Rio de Janeiro, sendo o Município chamado ao processo apenas para assegurar a uniformidade das decisões, conforme reconhecido pelo próprio juízo a quo. Tal circunstância afasta a lógica da condenação integral em honorários, sob pena de violação ao princípio da causalidade.

A doutrina corrobora essa orientação. Humberto Theodoro Júnior ensina:

“O princípio da causalidade impõe que a responsabilidade pelas despesas processuais seja atribuída à parte que deu causa à demanda, ainda que não tenha sido vencida no mérito, evitando-se imputações injustas.”

(THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. Vol. I. 65. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 1.052).

Assim, embora subsista a condenação do Estado do Rio de Janeiro, é medida de justiça excluir o Município da obrigação de arcar com honorários advocatícios e custas, reconhecendo que sua participação na lide foi determinada por decisão judicial, sem que tenha contribuído para a formação da controvérsia. Tal solução harmoniza-se com o artigo 86 do CPC, que autoriza a distribuição proporcional dos ônus sucumbenciais:

“Se cada litigante for, em parte, vencedor e vencido, serão proporcionalmente distribuídas entre eles as despesas.”

Portanto, impõe-se o provimento parcial do recurso do Município de Cordeiro, tão somente para afastar a condenação ao pagamento dos ônus sucumbenciais, mantendo-se, contudo, a sentença nos demais termos, inclusive quanto à anulação da exigibilidade do débito imputado à autora.

Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. UTILIDADE PÚBLICA. CONCORDÂNCIA DO RÉU COM O PREÇO OFERTADO. AUSÊNCIA DE RESISTÊNCIA AO PEDIDO. SUCUMBÊNCIA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CAUSALIDADE. CONDENAÇÃO DO EXPROPRIADO AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS QUE REPRESENTARIA

OFENSA A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA JUSTA INDENIZAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. Como não houve resistência ao pedido, nem foi o expropriado quem deu causa à deflagração do processo, incabível sua condenação ao pagamento de honorários. **O princípio que rege a sucumbência é o da causalidade: as despesas do processo devem ser arcadas por quem deu causa indevidamente à demanda. A condenação do expropriado ao pagamento de honorários de sucumbência ofenderia a própria garantia constitucional da justa indenização**, considerando que a referida verba seria descontada do preço depositado pelo expropriante. Conhecimento e negativa de seguimento ao recurso. (TJ-RJ - APELAÇÃO: 00062654320068190021 201500193240, Relator.: Des(a). ROGÉRIO DE OLIVEIRA SOUZA, Data de Julgamento: 24/02/2016, DECIMA TERCEIRA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 22ª CÂMARA CÍVEL), Data de Publicação: 25/02/2016)

Agora passa-se à análise do recurso interposto pelo Estado do Rio de Janeiro que ataca a sentença proferida nos autos, sustentando, em preliminar, a sua ilegitimidade passiva para figurar no polo da presente demanda. Cumpre registrar que a apelação foi apresentada após a rejeição dos embargos de declaração não havendo contrarrazões pela parte autora circunstância que reforça a necessidade de exame detido da matéria, porquanto não há resistência formal à tese recursal.

A controvérsia reside na definição da pertinência subjetiva do Estado para integrar a lide, considerando que a decisão impugnada foi emanada do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), órgão autônomo de controle externo, e que o crédito cuja exigibilidade se pretende afastar tem como beneficiário o Município de Cordeiro. A apelação do Estado sustenta que sua atuação se limita à fiscalização e à constituição do débito, não havendo interesse jurídico direto na demanda, razão pela qual requer a extinção do processo em relação a si, nos termos do artigo 485, VI, do Código de Processo Civil:

“O juiz não resolverá o mérito quando: (...) VI – verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual.”

Com efeito, a Constituição da República, em seu artigo 71, §3º, estabelece que:

“As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”

Tal dispositivo, interpretado em conjunto com o artigo 75 da CF, evidencia que a execução dessas decisões compete exclusivamente ao ente público beneficiário do crédito, não ao Estado enquanto pessoa jurídica distinta do órgão de controle. Essa compreensão foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 768 da repercussão geral, cuja tese é a seguinte:

“Somente o ente público beneficiário possui legitimidade ativa para a propositura de ação executiva decorrente de condenação patrimonial imposta por Tribunais de Contas.” (ARE 823347 RG/MA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 02/10/2014, DJe 28/10/2014).

A razão do precedente é clara: a competência do Tribunal de Contas para imputar débitos não se confunde com a titularidade do crédito, que pertence ao ente federativo beneficiário — no caso, o Município de Cordeiro. Assim, eventual manutenção ou anulação da exigibilidade do débito repercute diretamente na esfera jurídica do Município, não do Estado, que não detém interesse econômico ou patrimonial na controvérsia. A jurisprudência do STF é pacífica nesse sentido, reafirmando que: *“O Tribunal de Contas está sujeito à jurisdição do Poder Judiciário.”* (Súmula 347 STF), mas isso não implica atribuir legitimidade processual ao Estado quando não é titular do crédito discutido.

O Superior Tribunal de Justiça também se alinha a essa orientação, reconhecendo que a legitimidade passiva deve ser aferida à luz da pertinência subjetiva da relação jurídica deduzida em juízo. Nesse sentido:

“A legitimidade ad causam é aferida em função da pertinência subjetiva da relação jurídica deduzida em juízo, sendo parte legítima aquele que, em tese, é titular do direito afirmado ou do dever jurídico correspondente.” (REsp 1.964.337/RJ, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 3ª Turma, julgado em 08/03/2022, DJe 14/03/2022).

No caso concreto, a própria sentença (ID 658) reconheceu que o ato impugnado foi praticado pelo TCE/RJ, órgão autônomo, e que os efeitos patrimoniais da decisão recaem sobre o Município, razão pela qual a inclusão do Estado no polo passivo não encontra amparo na lógica da relação jurídica material. A contestação do Estado (ID 582/589) já havia suscitado essa preliminar, apontando que sua participação na lide não se justifica, pois não é credor do débito nem executor da decisão administrativa.

Ademais, a manutenção do Estado no polo passivo implicaria violação ao princípio da economia processual e à racionalidade sistêmica, impondo-lhe ônus indevido em demanda cujo resultado não lhe trará qualquer repercussão prática. A doutrina é categórica ao afirmar que:

“A legitimidade processual deve ser aferida em função da utilidade da decisão para a parte, sob pena de transformar o processo em instrumento inócuo e oneroso.”

(DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Curso de Direito Processual Civil. Vol. 1. 21. ed. Salvador: JusPodivm, 2024, p. 178).

Por conseguinte, à luz do artigo 485, VI, do CPC, do artigo 71, §3º, da CF, e da tese firmada pelo STF no Tema 768, impõe-se o acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo Estado do Rio de Janeiro, extinguindo-se o processo em relação a este, sem resolução do mérito. Tal solução preserva a coerência do sistema, evita decisões inúteis e assegura que a controvérsia seja dirimida apenas entre os sujeitos efetivamente interessados — a autora e o Município de Cordeiro.

Assim, a exclusão do Estado do polo passivo não apenas se impõe por força da jurisprudência consolidada do STF e do STJ, mas também por razões de lógica processual e economia, garantindo que a jurisdição seja exercida nos estritos limites da pertinência subjetiva da relação jurídica deduzida em juízo.

No mesmo entendimento:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO CUMULADA COM INDENIZATÓRIA. MULTAS DE TRÂNSITO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. CONDENAÇÃO DOS RÉUS EM OBRIGAÇÃO DE FAZER

PARA EXCLUIR AS MULTAS E DANOS MORAIS NO MONTANTE DE R\$ 5.000,00. APELOS DOS RÉUS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. MULTAS QUE NÃO FORAM EXPEDIDAS PELO ENTE ESTATAL. AUTARQUIA AUTÔNOMA COM COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAÇÃO DO TRÂNSITO E DOS VEÍCULOS AUTOMOTORES. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 1º DO DECRETO-LEI ESTADUAL Nº 46/1975. PRECEDENTES. **IMPERIOSO O RECONHECIMENTO DA ILEGITIMIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO DETRAN/RJ. ALEGAÇÃO DE QUE NÃO POSSUI COMPETÊNCIA PARA ANULAÇÃO DE MULTA EMITIDA PELO MUNICÍPIO. ENTIDADE AUTÁRQUICA COM AUTONOMIA TÉCNICA E FINANCEIRA.** PESSOA JURÍDICA RESPONSÁVEL POR COIBIR E FISCALIZAR A PRÁTICA DE CLONAGEM DE PLACAS. COMPETÊNCIA PARA ANULAR AS MULTAS É MATÉRIA ATINENTE AO MÉRITO. PRECEDENTES. PRELIMINAR REJEITADA. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. ENTE MUNICIPAL RESPONSÁVEL PELAS EXPEDIÇÕES DAS MULTAS. EVIDENTE A LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO. ANÁLISE DO ACERVO PROBATÓRIO. LAUDO PERICIAL ATESTA QUE AS MULTAS INCIDIRAM SOBRE VEÍCULO DE PLACA CLONADA. ANULAÇÃO DAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO QUE SE IMPÕE. RESSALVA-SE QUE A COMPETÊNCIA PARA ANULAÇÃO DAS MULTAS É EXCLUSIVA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. POSSIBILIDADE DE VISTORIA DO VEÍCULO. DANOS MORAIS NÃO CONFIGURADOS EIS QUE AUSENTES MAIORES TRANSTORNOS CAPAZES DE ATINGIR A ESFERA PSÍQUICA DO PROPRIETÁRIO DO VEÍCULO. ENUNCIADO Nº 06 DO III ENCONTRO DE DESEMBARGADORES INTEGRANTES DE CÂMARAS CÍVEIS DESTES TRIBUNAL. ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. RECURSOS PARCIALMENTE PROVIDOS.” (TJ-RJ - APL: 01756410920148190001, Relator.: Des(a). FRANCISCO DE ASSIS PESSANHA FILHO, Data de Julgamento: 19/04/2022, DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 25/04/2022)

Acolhida, pois, a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo Estado do Rio de Janeiro, cumpre analisar as consequências processuais dessa decisão, à luz da sistemática constitucional e infraconstitucional que rege a execução das decisões dos Tribunais de Contas. Tal exame é indispensável para assegurar a coerência do sistema e a racionalidade da prestação jurisdicional.

Como já consignado, a controvérsia decorre da imputação de débito realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro no processo administrativo nº 215.525-1/09, cuja exigibilidade foi afastada pela sentença em relação à parte autora. O crédito discutido, entretanto, pertence exclusivamente ao Município de Cordeiro, ente federativo beneficiário da decisão administrativa, conforme reconhecido pelo próprio TCE/RJ e confirmado pela decisão de conexão (ID 616/617), que determinou a inclusão do Município no polo passivo para evitar decisões conflitantes.

A Constituição Federal, em seu artigo 71, §3º, é categórica ao dispor:

“As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”

Esse comando normativo, interpretado em conjunto com o artigo 75 da CF, estabelece que a execução dessas decisões compete ao ente público beneficiário, não ao Estado enquanto pessoa jurídica distinta do órgão de controle. Essa compreensão foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 768 da repercussão geral, cuja tese é a seguinte:

“Somente o ente público beneficiário possui legitimidade ativa para a propositura de ação executiva decorrente de condenação patrimonial imposta por Tribunais de Contas.”
(ARE 823347 RG/MA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 02/10/2014, DJe 28/10/2014).

A lógica desse entendimento é irrefutável: se apenas o Município pode executar a decisão do TCE/RJ, não há razão para manter o Estado no polo passivo da presente demanda, pois qualquer provimento jurisdicional não lhe trará utilidade prática. A manutenção do Estado implicaria violação ao princípio da economia processual e à racionalidade sistêmica,

impondo-lhe ônus indevido em demanda cujo resultado não repercute em sua esfera jurídica.

Nesse passo, a ausência de interesse processual do Estado é manifesta, pois não é titular do crédito nem executor da decisão administrativa. Sua presença na lide não se justifica, sendo medida de justiça sua exclusão, com a consequente extinção do processo em relação a ele, sem resolução do mérito.

Ademais, a decisão de conexão evidencia que a inclusão do Município no polo passivo visou evitar decisões conflitantes, não atribuir responsabilidade ao Estado. A ausência de contrarrazões reforça que não há resistência à tese recursal, circunstância que, embora não vincule o julgamento, corrobora a plausibilidade da pretensão deduzida.

Por conseguinte, acolhida a preliminar, impõe-se a extinção do processo em relação ao Estado do Rio de Janeiro, sem análise do mérito, mantendo-se a sentença apenas quanto ao Município de Cordeiro. Tal solução preserva a separação dos poderes, assegura a coerência do sistema e evita a prática de atos inúteis, em consonância com os princípios da eficiência e da economia processual.

Por fim, a exclusão do Estado do polo passivo não apenas se impõe por força da jurisprudência consolidada do STF (Tema 768) e do STJ, mas também por razões de lógica processual e racionalidade, garantindo que a jurisdição seja exercida nos estritos limites da pertinência subjetiva da relação jurídica deduzida em juízo.

Assim, ressalvado o acolhimento da preliminar arguida pelo Estado do Rio de Janeiro, para extinguir o processo em relação a este, sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, VI, do CPC, e o provimento parcial do recurso do Município de Cordeiro, exclusivamente para afastar a condenação ao pagamento dos ônus sucumbenciais, mantém-se a sentença nos demais termos.

Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. PAGAMENTO INDEVIDO DO VALOR DE GRATIFICAÇÃO DE HABILITAÇÃO PROFISSIONAL. ERRO

DA ADMINISTRAÇÃO. DESCONTOS NO CONTRACHEQUE. IRREPETIBILIDADE. VERBA DE NATUREZA ALIMENTAR. BOA-FÉ. CESSAÇÃO DOS DESCONTOS QUE SE IMPÕE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. TEMA 1009 DO STJ. DEVOLUÇÃO DOS VALORES DESCONTADOS NA FORMA SIMPLES AO SERVIDOR. DANO MORAL. COMPENSAÇÃO QUE SE IMPÕE. Descontos em seu contracheque pela Administração. Irrepetibilidade de verba paga por erro da Administração a servidor que os recebeu de boa-fé. Cessação dos descontos que se impõe. Não pode ser imposta a devolução de quantia percebida por erro da Administração pelo funcionário de boa-fé, devido ao caráter alimentar da verba e à impossibilidade de se realizar desconto na remuneração do servidor manu militari, devendo cessar os descontos dos valores havidos a mais e sendo devida a devolução, pela Administração, na forma simples, do montante já descontado, devidamente corrigido. Dano moral configurado. Conhecimento e parcial provimento do recurso. (TJ-RJ - APELAÇÃO: 00041040520208190010 202400107538, Relator.: Des(a). ROGÉRIO DE OLIVEIRA SOUZA, Data de Julgamento: 24/04/2024, TERCEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 6  CÂMARA CÍVEL), Data de Publicação: 26/04/2024)

APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA DE DECISÃO ADMINISTRATIVA. AUTOR VEREADOR DO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU NO PERÍODO DE 2001 A 2004. SUBSÍDIOS FIXADOS PELA LEI MUNICIPAL N  3 .132/2000, A QUAL FOI ALTERADA, POSTERIORMENTE, PELA LEI MUNICIPAL N  3.520/2003, COM O FITO DE ATUALIZAR A NORMA AO COMANDO DA CRFB/88. TCE QUE DEIXOU DE APROVAR AS CONTAS DO MUNICÍPIO NO ANO DE 2004 EM RAZÃO DA SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N  3.520/2003, POR AFRONTA   LITERALIDADE DO ART. 29, INCISO VI, DA CRFB/88 E AO ART. 44 DA LOM DE NOVA IGUAÇU. PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE DETERMINOU QUE TODOS OS VEREADORES, INCLUSIVE O AUTOR, DEVIAM RESSARCIR AOS COFRES PúBlicos OS VALORES INDEVIDAMENTE PERCEBIDOS ENTRE DEZEMBRO DE 2003 E FINAL DE 2004. PEDIDO INICIAL DE

ANULAÇÃO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA SOB O FUNDAMENTO DE QUE NÃO HÁ INCONSTITUCIONALIDADE NA LEI EM QUESTÃO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. RECURSO DO AUTOR REITERANDO OS TERMOS DA INICIAL E REQUERENDO A REFORMA DA SENTENÇA, PARA JULGAR PROCEDENTES OS PEDIDOS INICIAIS. 1. TCE é órgão técnico e autônomo, incumbido de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da Administração, sem o caráter de subordinação. 2. Súmula 347 do STF: "O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público". 3. Poder Judiciário com competência apenas para o exame da legalidade dos atos administrativos, ficando as razões de conveniência e oportunidade, que integram o mérito administrativo, fora do controle jurisdicional. 4. No processo administrativo restou provada a inconstitucionalidade da Lei e, conseqüentemente, o recebimento de quantia indevida pelos parlamentares municipais. Cabível a devolução do montante pago em conflito com a Lei e a CRFB/88. 5. Ausência de ilegalidade na decisão do TCE, que agiu dentro de suas atribuições e, acertadamente, analisou o cerne da questão, não havendo qualquer evidência capaz de anular esse ato administrativo. 6. Precedente deste E. Tribunal de Justiça. 7. Aplicação do art. 85, § 11, do CPC, majorando-se o percentual fixado na sentença para 12% sobre o valor do benefício econômico pretendido. 8. Recurso conhecido e desprovido. (TJ-RJ - APELAÇÃO: 00310871520138190001 201900152309, Relator.: Des(a). PLÍNIO PINTO COELHO FILHO, Data de Julgamento: 13/05/2020, DECIMA SEGUNDA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 14ª CÂMARA CÍVEL), Data de Publicação: 2020-05-15)

Diante do exposto, **VOTO** no sentido de **CONHECER** de ambos os recursos interpostos — pelo **MUNICÍPIO DE CORDEIRO** e pelo **ESTADO DO RIO DE JANEIRO** — e, no mérito:

1) DAR PROVIMENTO ao recurso do ESTADO DO RIO DE JANEIRO para acolher a preliminar de ilegitimidade passiva, extinguindo o



processo em relação a este, sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, VI, do CPC;

2) DAR PARCIAL PROVIMENTO ao recurso do MUNICÍPIO DE CORDEIRO, exclusivamente para afastar a condenação ao pagamento dos ônus sucumbenciais, mantendo-se, no mais, a sentença em todos os seus termos, inclusive quanto à anulação da exigibilidade do débito imputado à autora.

Quanto aos honorários advocatícios, considerando as peculiaridades do caso concreto, afasta-se a condenação do Município de Cordeiro ao pagamento de honorários advocatícios e custas, aplicando-se o princípio da causalidade, pois sua inclusão no polo passivo decorreu de determinação judicial (ID 616/617) para evitar decisões conflitantes, não de conduta voluntária.

Igualmente, não há condenação do Estado do Rio de Janeiro ao pagamento de honorários, em razão da extinção do processo em relação a este sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, VI, do CPC.

Por fim, a autora não arcará com qualquer verba sucumbencial, pois obteve êxito integral na demanda quanto ao mérito.

Mantida, no mais, a sentença recorrida, inclusive quanto à procedência do pedido de anulação da exigibilidade do crédito imputado pelo TCE/RJ, preservando-se os fundamentos que reconhecem a boa-fé da autora e a irrepetibilidade das verbas alimentares, nos termos do Tema 531/STJ.

Local, data e assinatura lançados digitalmente.

JOSÉ CLAUDIO DE MACEDO FERNANDES

Desembargador Relator

