Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
358
Carimbado Eletronicamente

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Quarta Câmara de Direito Público

(Antiga 7ª Câmara Cível)

Apelação Cível nº 0000375-90.2021.8.19.0056

Origem: Vara única da Comarca de São Sebastião do Alto

Apelante: Carmod Barbosa Bastos

Apelado: Município de São Sebastião do Alto

Relatora: JDS Des (a). Katia Cilene da Hora Machado Bugarim

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS DE EX-PREFEITO PELA CÂMARA MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA DE JUNTADA DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO. NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DA INSTRUÇÃO. SENTENÇA ANULADA. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação contra sentença de improcedência em ação declaratória de nulidade de decreto legislativo que rejeitou as contas do autor, relativas ao exercício de 2013, quando exercia o cargo de Prefeito Municipal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (i) a legitimidade passiva do Município para responder à demanda; (ii) a alegada violação à garantia de acesso à

KATIA CILENE DA HORA MACHADO BUGARIM:20075 Assinado em 13/11/2026 18:04:36
Local: GAB. JDS. DRA KATIA CILENE DA HORA M. BUGARIM

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
359
Carimbado Eletronicamente

justiça; e (iii) a necessidade de apuração de eventual violação ao contraditório e à ampla defesa no procedimento legislativo de rejeição das contas.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A personalidade judiciária excepcionalmente reconhecida à Câmara Municipal, nos termos da Súmula 525 do STJ, restringe-se à defesa de suas prerrogativas institucionais, não afastando a legitimidade do Município para responder à demanda.

4. Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do Prefeito, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio de natureza opinativa, conforme entendimento firmado pelo STF nos Temas 157 e 835 da repercussão geral.

5. Embora não caiba ao Poder Judiciário substituir o Legislativo no julgamento político-administrativo das contas, é possível o controle jurisdicional da observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

6. Determinada judicialmente a apresentação do procedimento legislativo, cuja documentação se encontra sob a guarda da Câmara Municipal, e que não foi apresentada, não se mostra adequado julgar improcedente a demanda por ausência de prova da irregularidade alegada, sem a prévia complementação da instrução.

7. Necessidade de anulação da sentença para obtenção do procedimento legislativo e apuração da regularidade da deliberação, sem antecipação de juízo sobre a validade do decreto legislativo.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Recurso conhecido e provido para anular a sentença, com retorno dos autos à origem para regular prosseguimento do feito.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
360
Carimbado Eletronicamente

Tese de julgamento: "1. É admissível o controle jurisdicional da observância do contraditório e da ampla defesa no procedimento legislativo de julgamento das contas do Prefeito. 2. É necessária a complementação da instrução quando a documentação indispensável ao exame da alegada irregularidade se encontra sob a guarda do órgão responsável pelo ato impugnado, que não atende a determinação de juntada."

Dispositivos e jurisprudência relevantes: CF/1988, arts. 5º, LV, e 31, § 2º; Súmula 525 do STJ; STF, RE 729.744/MG, Tema 157; STF, RE 848.826/DF, Tema 835; STF, RE 682.011/SP.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível nº 0000375-90.2021.8.19.0056 em que é apelante Carmod Barbosa Bastos e apelado Município de São Sebastião do Alto.

Acordam os Desembargadores integrantes da Quarta Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Antiga 7ª Câmara Cível), por unanimidade, em CONHECER e DAR PROVIMENTO ao recurso, para anular a sentença e determinar o retorno dos autos ao juízo de origem para regular prosseguimento do feito, nos termos do voto da Relatora.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de apelação interposto por Carmod Barbosa Bastos contra sentença proferida pelo Juízo da Vara única da Comarca de São Sebastião do Alto, nos autos de ação declaratória de nulidade. Na forma do permissivo regimental, adoto o relatório da sentença proferida no juízo de origem, nos seguintes termos (index 268):

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
361
Carimbado Eletronicamente

> "Trata-se de ação declaratória de nulidade ajuizada por CARMOD BARBOSA BASTOS em face do MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO ALTO em razão de a Câmara Municipal ter reprovado as contas da gestão do Autor no exercício de 2013, enquanto Chefe do Poder Executivo do respectivo Município, ora Réu. Para fins de atendimento da norma do art. 489, inciso I, do Código de Processo Civil, este é o índice dos principais atos e documentos: Petição inicial - id. 3. Parecer do TCERJ, com conclusão favorável à aprovação das contas de gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de São Sebastião do Alto relativas ao exercício de 2013 - id. 20. Decisão em a Exma. Juíza de Direito Dra. Beatriz Torres de Oliveira declarou seu impedimento para julgar a causa, razão pela qual declinou a competência - id. 154. Certidão de citação positiva do Réu - id. 171. Manifestação de interesse do Ministério Público, em que requer a citação do Réu por meio eletrônico - id. 191. Acórdão do conflito de competência, pela Quarta Câmara de Direito Público do TJRJ, em que se reconheceu o Juízo de Direito da Comarca Cantagalo como o competente para julgar a causa - id. 231. Certidão confirmatória da citação do Réu, bem como do decurso do prazo legal para sua contestação - id. 258. Manifestação do Ministério Público em prol da decretação da revelia do Réu - id. 265. É o relatório. Decido.".

A pretensão foi julgada improcedente (index 268) e, inconformado, o autor interpõe recurso de apelação (index 287) sustentando, preliminarmente, violação à garantia constitucional do acesso à justiça, diante da sucessiva indicação de ilegitimidade passiva dos entes demandados em ações ajuizadas com o mesmo propósito. No mérito, reitera a ausência de prévia notificação e de oportunidade para apresentação de defesa no procedimento legislativo, destacando que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro havia emitido parecer prévio favorável à aprovação das contas. Requer, ao final, o conhecimento e provimento do recurso, para anular a sentença e, no mérito, a anulação do decreto legislativo impugnado.

Certificada a tempestividade do recurso e o preparo (index 310).

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
362
Carimbado Eletronicamente

O apelado apresentou contrarrazões prestigiando a sentença (index 324).

Parecer da D. Procuradoria de Justiça pelo desprovimento do recurso (index 341).

É o relatório. Passo ao VOTO.

O recurso é tempestivo e preenche os demais requisitos de admissibilidade, razão pela qual deve ser conhecido.

Na origem, cuida-se de ação declaratória de nulidade ajuizada por CARMOD BARBOSA BASTOS em face do MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO ALTO**,** a fim de desconstituir o decreto legislativo que rejeitou as contas por ele apresentadas na condição de Chefe do Poder Executivo municipal, relativas ao exercício de 2013.

Sustenta o autor, em síntese, que o procedimento legislativo transcorreu sem a observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, uma vez que não teria sido pessoalmente notificado para apresentar manifestação ou exercer defesa antes da deliberação da Câmara Municipal. Afirma que somente tomou conhecimento da rejeição das contas por meio de publicação jornalística e apesar das tentativas empreendidas, não conseguiu obter acesso integral ao procedimento administrativo.

A controvérsia devolvida à instância revisora consiste em examinar i) se o Município apelado seria parte legítima, uma vez que a ação anulatória pretende desfazer ato da Câmara Municipal; ii) se caberia anular a sentença por violação à garantia de acesso à justiça. E, no mérito, iii) se ao Poder Judiciário caberia intervir de modo a anular decreto legislativo que rejeitou as contas apresentadas pelo ex-prefeito/apelante por alegada violação às garantias constitucionais.

Quanto à legitimidade do Município de São Sebastião do Alto para figurar no polo passivo da demanda penso que, a despeito das conclusões exaradas pelo juiz *a quo,* o ente municipal possui legitimidade para responder à pretensão deduzida. Isso

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
363
Carimbado Eletronicamente

porque, a personalidade judiciária excepcionalmente reconhecida ao Poder Legislativo municipal, nos termos da Súmula nº 525 do STJ, restringe-se à defesa de suas prerrogativas institucionais, não se confundindo com a capacidade para responder, em nome próprio, a toda e qualquer demanda que tenha por objeto ato por ele praticado.

Na hipótese, o autor/apelante não busca confrontar prerrogativa institucional da Câmara Municipal, mas obter a declaração de nulidade de decreto legislativo, sob a alegação de violação a garantias constitucionais individuais, razão pela qual não há óbice para o Município figurar no polo passivo da relação processual, o que inclusive foi pontuado pela D. Procuradoria de Justiça em seu parecer (index 341).

Superada a questão, passa-se ao exame da alegada nulidade da sentença.

Em análise minuciosa dos autos, observa-se que diante da controvérsia estabelecida, o juiz de origem determinou a requisição do procedimento legislativo à Câmara Municipal (index 251), justamente com o propósito de verificar a tese aduzida pelo autor. Todavia, a despeito de regularmente intimada, observa-se que a Casa Legislativa deixou de atender a determinação judicial (index 258).

Tenho para mim que, uma vez que o juízo entendeu pela pertinência da documentação para o esclarecimento da controvérsia, não se mostra adequado julgar improcedente a demanda, sob o fundamento de ausência de prova da irregularidade suscitada pelo autor em procedimento que sequer teve acesso.

A propósito, a presunção de legitimidade dos atos administrativos é relativa e não pode servir de justificativa para dispensar a apuração de eventual violação ao devido processo legal, especialmente quando os elementos necessários ao esclarecimento dos fatos se encontram sob a guarda do órgão responsável pelo ato questionado.

Também merece atenção a circunstância de que a sentença, embora tenha reconhecido a ilegitimidade passiva do Município, avançou sobre o mérito da demanda

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
364
Carimbado Eletronicamente

e julgou improcedente o pedido, ao argumento de que não teria sido demonstrada qualquer ilegalidade pelo ente municipal.

A Constituição Federal, em seu art. 31, atribui à Câmara Municipal o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, com o auxílio do Tribunal de Contas competente, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, nos termos do § 2º do referido dispositivo.

A matéria foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 729744, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 157), e também do Tema 835 (Re 848.826), ocasião em que se assentou a competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas do Prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio de natureza opinativa.

Diante da tese de cerceamento de defesa e violação dos princípios do contraditório e ampla defesa no procedimento administrativo, saliento que, embora não caiba ao Poder Judiciário substituir o Legislativo na apreciação do mérito político-administrativo das contas do Chefe do Executivo, é plenamente possível o exame da observância das normas constitucionais e legais que disciplinam o procedimento legislativo de aprovação ou desaprovação das contas, especialmente quando suscitada violação às garantias constitucionais.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 682.011/SP, de relatoria do Ministro Celso de Mello, reconheceu a possibilidade de invalidação judicial de deliberação parlamentar que rejeitou as contas de ex-Prefeito Municipal sem assegurar ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa. Naquela oportunidade, assentou-se que, embora o julgamento das contas constitua prerrogativa institucional da Câmara de Vereadores, seu exercício deve observar o devido processo legal, não podendo a natureza político-administrativa do procedimento justificar a supressão das garantias previstas no art. 5º, inciso LV, da

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
365
Carimbado Eletronicamente

Constituição Federal. (STF, RE 682.011/SP, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 08/06/2012, DJe 13/06/2012).

Com efeito, a inobservância dessas garantias configura ilicitude constitucional apta a comprometer a validade da deliberação legislativa, razão pela qual, faz-se mister, que o juízo tenha acesso ao procedimento legislativo.

Assim, a extinção prematura, antes da adequada dilação probatória, impede que a parte demonstre o fato constitutivo do direito alegado. Impõe-se, portanto, a anulação da sentença, com o retorno dos autos ao juízo de origem, a fim de que seja regularizada a instrução processual, mediante a adoção das providências necessárias à obtenção do procedimento legislativo que culminou na rejeição das contas do apelante.

Ressalte-se, por fim, que a presente conclusão não antecipa juízo sobre a validade material do decreto legislativo, cuja análise dependerá dos elementos a serem produzidos na origem.

Ante o exposto, voto no sentido de CONHECER e DAR PROVIMENTO ao recurso, para anular a sentença e determinar o retorno dos autos ao juízo de origem para regular prosseguimento do feito.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

JDS. Des (a) Katia Cilene da Hora Machado Bugarim

Relatora

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ