



Número: **3000719-49.2024.8.06.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **3ª Câmara de Direito Público**

Órgão julgador: **4º Gabinete da 3ª Câmara de Direito Público**

Última distribuição : **04/03/2024**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **3000103-37.2023.8.06.0056**

Assuntos: **Aprensão**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
JOSE ABILIO PINHEIRO DE MELO (AGRAVANTE)	
CLAUDIO BEZERRA SARAIVA (AGRAVANTE)	
	JOSE ABILIO PINHEIRO DE MELO (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE CAPISTRANO (AGRAVADO)	
MUNICIPIO DE CAPISTRANO - CAMARA MUNICIPAL (AGRAVADO)	

Outros participantes	
PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
12806784	19/06/2024 09:31	Voto do Magistrado	Voto
12872166	19/06/2024 09:31	Acórdão	ACÓRDÃO SEGUNDO GRAU



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DO DESEMBARGADOR FRANCISCO LUCIANO LIMA RODRIGUES**

PROCESSO: 3000719-49.2024.8.06.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

AGRAVANTE: CLAUDIO BEZERRA SARAIVA

AGRAVADO: MUNICIPIO DE CAPISTRANO, MUNICIPIO DE CAPISTRANO - CAMARA MUNICIPAL

A3

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA. DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS DE EX-PREFEITO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO DE CAPISTRANO. RECONHECIDA. EXCLUSÃO DO ENTE PÚBLICO DA LIDE. NULIDADE DO JULGAMENTO DA CÂMARA DE VEREADORES. VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. TUTELA DE URGÊNCIA INDEFERIDA NA ORIGEM. SUSPENSÃO DOS DECRETOS LEGISLATIVOS. REQUISITOS DO ART. 300 DO CPC. ATENDIDOS. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. DECISÃO REFORMADA EM PARTE. 01. Cuidam os autos de Ação Anulatória de Ato Administrativo com Pedido de Tutela de Urgência, ajuizada, pela parte agravante, em face do Município de Capistrano e da Câmara de Vereadores, visando a anulação dos julgamentos e dos respectivos Decretos Legislativos, nº 001/2021 e 003/2021, que resultaram na desaprovação de suas contas governo dos anos de 2014 e 2015, eis que não observado o devido processo legal, para que sejam retomados os julgamentos políticos das referidas contas, desta feita proporcionando ao autor a possibilidade do exercício da ampla defesa e do contraditório, com a apresentação de defesa escrita. **02.** Requereu o deferimento de tutela de urgência, *initio litis* e *inaudita altera pars*, nos moldes do art. 300, do CPC, com a suspensão dos efeitos dos referidos decretos. **03.** A decisão agravada indeferiu o pedido de tutela de urgência, por entender o magistrado *a quo* não preenchidos os requisitos do art. 300, reconhecendo, ainda, ilegitimidade passiva *ad causam* do Município de Capistrano, excluindo-o da lide. **04.** No caso dos autos, o julgamento das Contas de Governo é função precípua do Legislativo municipal, nos termos do art. 31 da Constituição Federal de 1988 e do art. 42 da Constituição Estadual do Ceará, cuja defesa judicial da

higidez do julgamento político está diretamente relacionada ao exercício das prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, daí se concluindo que esta é a única legitimada a figurar no polo passivo da demanda em exame, no exercício de sua personalidade judiciária. Súmula 525 do STJ. Precedentes do TJCE (RNC nº 0000128-07.2012.8.06.0212, AP nº 0017337-82.2017.8.06.0092 e AP nº 0022686-08.2004.8.06.0000). Decisão mantida nesta parte. **05.** O Direito a ampla defesa está previsto no art. 5º, LV da Constituição Federal, prevendo a Constituição do Estado do Ceará, especificamente em relação à tomada de contas do Prefeito, no art. 42, §§ 2º-A e 3º que “*A Câmara Municipal disciplinará sobre os prazos para apresentação de defesa quanto ao julgamento das prestações de contas do Executivo Municipal*” e, ainda, que “*O controle interno relativo aos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, será regulamentada por lei municipal*”. **06.** A prova até então colacionada, evidencia a omissão do Poder Público Municipal no dever de regulamentar o procedimento de julgamento das contas, falha que não deve servir de justificativa para negar à parte o direito ao exercício da ampla defesa e do contraditório, corolários do devido processo legal, garantias previstas nas Constituição Federal e Estadual. **07.** Na espécie, não obstante a participação ativa da parte agravante nas sessões que, respectivamente, julgaram desaprovadas suas contas, alusivas aos anos de 2014 e 2015, essa participação não tem o condão de, apenas por isso mesmo, suprir a nulidade aventada, uma vez que não se vislumbra qualquer elemento de prova de que o ex-gestor teve prévio acesso, em tempo hábil, à documentação que levaram à decisão legislativa e à expedição dos decretos legislativos que desaprovaram suas contas, em suposto prejuízo à sua defesa. **08.** Presente a probabilidade do direito, bem ainda o risco ao resultado útil do processo, já que manter a decisão agravada e, por conseguinte, a eficácia dos decretos legislativos, significa impor ao agravante, mesmo diante de dúvidas acerca da higidez do julgamento de suas contas, as graves consequências derivadas da decisão do legislativo municipal, entre elas a pecha de inelegibilidade. **09.** Recurso conhecido e parcialmente provido. Decisão reformada em parte, para deferir a tutela de urgência e manter a exclusão do Município de Capistrano do polo passivo da lide.

ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer do recurso para **DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO**, nos termos do voto do relator.

Fortaleza/CE, data e hora indicadas pelo sistema.

DESEMBARGADOR FRANCISCO LUCIANO LIMA RODRIGUES

Relator

RELATÓRIO

Cuida-se de **Agravo de Instrumento**, interposto por **CLÁUDIO BEZERRA SARAIVA**, contra decisão interlocutória do **Juízo de Direito da Vara Única da Comarca de Capistrano** em sede de **Ação Anulatória de Ato Administrativo c/c Pedido de Tutela de Urgência**, processo nº 3000103-37.2023.8.06.0056, ajuizada pelo recorrente em face do **MUNICÍPIO DE CAPISTRANO** e da **CÂMARA MUNICIPAL DE CAPISTRANO**.

Decisão agravada: indeferiu o pedido de tutela de urgência, formulado pelo agravante, por entender o magistrado *a quo* não preenchidos os requisitos do art. 300 do CPC.

Razões recursais no Id 11127402.

Recurso recebido, em seu plano formal, em que indeferi o pedido de efeito suspensivo (Id 11475216).

Contrarrazões do **MUNICÍPIO DE CAPISTRANO** no Id 11559879 e da **CÂMARA MUNICIPAL DE CAPISTRANO** no Id 11568119/11568120.

Manifestação da Procuradoria-Geral da Justiça pelo parcial conhecimento do recurso e, na extensão conhecida, pelo seu desprovimento (Id 12355320).

É o relatório.

VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

O caso, já antecipo, é de parcial provimento do Agravo de Instrumento.

Esclareço, de início, que em razão da via estreita do Agravo de Instrumento, o exame do recurso deve ficar limitado à legalidade da decisão interlocutória atacada, não podendo o juízo *ad quem* adentrar em questões de mérito, sob pena de indevida supressão de instância.

O recurso tem relação com a **Ação Anulatória de Ato Administrativo com Pedido de Tutela de Urgência**, processo nº 3000103-37-2023.8.06.0056, ajuizada por **Cláudio Bezerra da Silva (agravante)** em face da **Câmara Municipal de Capistrano/CE** e do **Município de Capistrano/CE**, que o Juiz de Direito da Vara Única da Comarca de Capistrano, reconheceu a ilegitimidade passiva *ad causam* do Município de Capistrano/CE, excluindo-o, *ex officio*, da lide, e indeferiu o pleito de tutela de urgência, por entender não atendidos os requisitos do art. 300 do CPC (Id 80457696, do Processo Originário).

DA ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO:

Assim decidiu o Juízo *a quo*:

Assim, é da competência do Poder Legislativo Municipal o julgamento das contas do Chefe

do Poder Executivo Municipal, leia-se, Câmara de Vereadores. Cuida-se de controle externo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, encarregado do exame técnico contábil dessas contas.

Desse modo, observa-se tratar de situação em que a Câmara Municipal deve figurar como polo passivo da demanda, visto que, conforme pontuado na Súmula 525 do STJ, esta possui personalidade judiciária nas situações relacionadas ao seu funcionamento, autonomia e independência, como no caso em tela, por se tratar de procedimento conduzido e decidido por esta.

Por outro lado, é forçoso reconhecer a ilegitimidade passiva do Município de Capistrano, tendo em vista que este foi demandado sob o argumento de se tratar de pessoa pública jurídica de direito público, detentora de personalidade jurídica, que englobaria a estrutura da Câmara Municipal, sem, contudo, possuir qualquer participação envolvendo os decretos objetos dos presentes autos, **motivo pelo qual determino a sua exclusão do polo passivo.**

Irresignado com a decisão agravada, recorre o agravante aduzindo que há patente divergência, inclusive na jurisprudência, com relação à composição do polo passivo da demanda. Se a Câmara Municipal, prolatora do julgamento político, na vertente de que estaria a defender interesse institucional, emergindo a sua personalidade judiciária, ou o Município, detentor de personalidade jurídica, ou ambos, devendo a legitimidade, o caso concreto, ser analisada à luz exclusivamente das alegações formuladas pelo autor na exordial.

Sem razão o agravante.

A jurisprudência é pacífica no sentido de que “A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais.” (STJ - Súmula nº 525, Primeira Seção, julgado em 22/04/2015, DJe 27/04/2015).

O Superior Tribunal de Justiça chancelou entendimento de que, dada a sua personalidade judiciária, a Câmara de Vereadores somente pode atuar nos processos judiciais em prol de seus direitos institucionais, “entendidos esses como sendo os relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão”. Aquela Corte Superior estabeleceu a baliza hermenêutica de que, “para se aferir a legitimação ativa dos órgãos legislativos, é necessário qualificar a pretensão em análise para se concluir se está, ou não, relacionada a interesses e prerrogativas institucionais”. (STJ - REsp 1164017/PI, Rel. Ministro CASTROMEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/03/2010, DJe 06/04/2010 – Tema Repetitivo nº 348).

No caso dos autos, o julgamento das Contas de Governo compõe a função precípua do Legislativo municipal de fiscalização dos atos administrativos, conforme previsão do art. 31 da Constituição Federal de 1988 e do art. 42 da Constituição Estadual do Ceará, cuja defesa judicial da higidez do julgamento político está diretamente relacionada ao exercício das prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, daí se concluindo que esta é a única legitimada a figurar no polo passivo da demanda em exame.

Seguindo a orientação da Corte Superior, julgados deste Tribunal de Justiça: Remessa Necessária Cível nº 0000128-07.2012.8.06.0212 (Rel. Des. LUIZ EVALDO GONÇALVES LEITE, 2ª Câmara Direito Público,

data do julgamento: 22/04/2020, data da publicação: 23/04/2020), Apelação nº 0017337-82.2017.8.06.0092; Rel. Des. INÁCIO DE ALENCAR CORTEZ NETO; 3ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 18/03/2019) e Apelação nº 0022686-08.2004.8.06.0000 (Rela. Desa. VERALÚCIA CORREIA LIMA; 4ª Câmara Cível; Data do julgamento: 25/05/2011).

Mantido o *decisum* nesta parte.

DO CERCEAMENTO DE DEFESA

O deferimento da tutela de urgência exige a presença concomitante da probabilidade do direito, do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, bem ainda da possibilidade de reversibilidade da medida, requisitos, nos termos do artigo 300 do Código de Processo Civil, requisitos que, entendo, foram atendidos na instância *a quo*, devendo ser reformada a decisão agravada, para o fim de conceder a medida cautelar requestada.

Nesse ponto, assim decidiu o magistrado de primeiro grau:

Constata-se que o requerente foi notificado de ambas as sessões, consoante ofícios de IDs 59005081 e 59005084, ambos com aviso de recebimento pelo próprio autor, participando inclusive destas, conforme denota-se nas atas juntadas de IDs 59003551 e 49003560, sendo oportunizado, pelo Presidente da Câmara, o respectivo direito de defesa, com o uso da tribuna, o que foi exercido pelo autor, conforme indicado nas atas assinaladas.

Com isso, conclui-se, ao menos nesta sede de cognição sumária, que não houve ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa, uma vez que o autor tomou ciência da realização das sessões de julgamento e, conseqüentemente, dos procedimentos administrativos, apresentando suas respectivas defesas oralmente, com o uso da tribuna durante a realização de cada Sessão.

Do conjunto probatório, ao menos em análise perfunctória, repiso, percebe-se que os princípios basilares supracitados foram respeitados no decorrer dos procedimentos administrativos que resultaram na rejeição das contas do requerente. Há que ressaltar por necessário e oportuno, que não há previsão de um prazo específico em legislação Municipal sobre o tema aqui questionado, sendo que o requerente foi cientificado, em ambas as oportunidades, com mais de 24 (vinte e quatro) horas antes da Sessão questionada, de sorte que, por se tratar de matéria afeta ao poder legislativo Municipal, entendo que não cabe ao poder judiciário imiscuir-se em tal questão.

No mais, verifica-se que as manifestações da Comissão de Orçamento e Fiscalização é pela manutenção dos pareceres técnicos elaborados pelo TCE, o que significa que encampadas as razões do parecer da Corte de Contas. Há, portanto, fundamentações para cada ato.

Da mesma forma, não antevejo o perigo de dano, visto que tais decretos encontram-se datados de 2021, cerca de 02 (dois) anos depois da interposição da presente ação, de forma que não resta, a meu ver, suficientemente demonstrada a urgência da suspensão das decisões em

questão, haja vista a própria mora do autor em buscar o Judiciário para a solução do litígio.

III – DISPOSITIVO

DIANTE DO EXPOSTO, em face da ausência dos preenchimentos dos requisitos do art. 300 do CPC, **REJEITO** o pedido de tutela de urgência, sem embargo de nova apreciação quando da sentença final em caso de procedência da ação.

Pretendendo a reforma da decisão, afirma o recorrente, em relação aos Decretos Legislativos n.º 001/2021 (que desaprovou as contas de governo de 2014) e 003/2021 (que desaprovou as contas de governo de 2015), ambos relacionados ao promovente, cujos efeitos pretende suspender cautelarmente, que os respectivos processos que tramitaram perante a Câmara de Vereadores devem ser anulados, porquanto preterida a garantia constitucional do devido processo legal, eis que não assegurado o exercício contraditório e ampla defesa, consoante previsto no art. 5º, LV da Constituição Federal.

Com efeito, o art. 42, §§ 2º-A e 3º da Constituição do Estado do Ceará estabelece, *in verbis*:

Art. 42. Os Prefeitos Municipais são obrigados a enviar às respectivas Câmaras e ao Tribunal de Contas dos Municípios, até o dia 30 do mês subsequente, as prestações de contas mensais relativas à aplicação dos recursos recebidos e arrecadados por todas as Unidades Gestoras da administração municipal, mediante Sistema Informatizado, e de acordo com os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios, e composta, ainda, dos balancetes demonstrativos e da respectiva documentação comprobatória das receitas e despesas e dos créditos adicionais. (NR)

[...]

§ 2º A Câmara Municipal disciplinará sobre os prazos para apresentação de defesa quanto ao julgamento das prestações de contas do Executivo Municipal.

§ 3º O controle interno relativo aos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, será regulamentada por lei municipal. (NR)

Da análise da documentação acostada, em especial a lei Orgânica do Município (Id 59003561 do feito de origem) e o Regimento da Câmara de Vereadores do Município de Capistrano/CE (Id 11127407 - pág. 53/Id 11127408 - pág. 17), vejo que ambos são omissos quanto ao procedimento a ser adotado na análise e julgamento das contas do ex-Prefeito, notadamente no que se refere ao prazo conferido para apresentação de defesa.

Veja, a propósito a certidão expedida pela Câmara de Vereadores de Capistrano/CE, Id nº 59003554 do feito de origem, segundo a qual não existe legislação interna regulamentando, pormenorizadamente, os procedimentos quanto à defesa de ex-gestores quando da apreciação das contas anuais de governo pela Câmara.

O Direito a ampla defesa está previsto no art. 5º, LV da Constituição Federal, prevendo a Constituição do Estado do Ceará, especificamente em relação à tomada de contas do Prefeito, nos termos do art. 42, já transcrito, que “*A Câmara Municipal disciplinará sobre os prazos para apresentação de defesa quanto ao julgamento das prestações de contas do Executivo Municipal*” e, ainda, que “*O controle interno relativo aos*

atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, será regulamentada por lei municipal", inferindo-se dos autos, reafirme-se, que o Poder Público Municipal foi omissivo no seu dever de regulamentação, omissão que não deve servir de justificativa para negar à parte o direito ao exercício da ampla defesa e do contraditório, corolários do devido processo legal.

No caso dos autos, embora a tenha a parte agravante participado ativamente das sessões que julgaram desaprovadas as contas alusivas aos anos de 2014 e 2015, entendo, de uma análise superficial própria deste momento, que essa participação não tem o condão de, apenas por isso mesmo, suprir a nulidade aventada, uma vez que não vislumbro nos autos qualquer elemento de prova de que a parte agravante teve prévio acesso, em tempo hábil, à documentação que levaram à decisão legislativa e à expedição dos decretos legislativos, em suposto prejuízo à sua defesa. Presente, pois, a probabilidade do direito.

Também tenho por presente o risco ao resultado útil do processo, pois manter a decisão agravada e, conseqüentemente, os efeitos dos decretos legislativos, significa impor ao agravante, mesmo diante de sérias dúvidas acerca da higidez do julgamento de suas contas, tema que deverá ser apreciado com mais acuidade no decorrer da instrução da ação anulatória, as graves conseqüências advindas da decisão do legislativo municipal, entre elas a pecha de inelegibilidade.

Ante o exposto, conheço do Agravo de Instrumento, posto que próprio e tempestivo, para, divergindo do parecer da Procuradoria-Geral de Justiça (Id 12355320), **DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO** e reformar a decisão interlocutória agravada apenas para determinar a suspensão dos efeitos dos Decretos Legislativos nº 001/2021 (desaprovou as contas de governo de 2014) e nº 003/2021 (desaprovou as contas de governo de 2015), e seus reflexos, mantendo hígido o *decisum* em seus demais termos.

É como voto.

Expedientes necessários.

Fortaleza, data e hora do sistema.

Desembargador FRANCISCO LUCIANO LIMA RODRIGUES
Relator



ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3ª Câmara de Direito Público

Nº PROCESSO: 3000719-49.2024.8.06.0000

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO

AGRAVANTE: JOSE ABILIO PINHEIRO DE MELO e outros

AGRAVADO: MUNICIPIO DE CAPISTRANO e outros

EMENTA:

ACÓRDÃO:

O Colegiado, por unanimidade, acordou em conhecer do recurso para dar-lhe parcial provimento, nos termos do voto do(a) eminente Relator(a).

RELATÓRIO:

VOTO:



ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DO DESEMBARGADOR FRANCISCO LUCIANO LIMA RODRIGUES

PROCESSO: 3000719-49.2024.8.06.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

AGRAVANTE: CLAUDIO BEZERRA SARAIVA

AGRAVADO: MUNICIPIO DE CAPISTRANO, MUNICIPIO DE CAPISTRANO - CAMARA MUNICIPAL

A3

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA. DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS DE EX-PREFEITO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO DE CAPISTRANO. RECONHECIDA. EXCLUSÃO DO ENTE PÚBLICO DA LIDE. NULIDADE DO JULGAMENTO DA CÂMARA DE VEREADORES. VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. TUTELA DE URGÊNCIA INDEFERIDA NA ORIGEM. SUSPENSÃO DOS DECRETOS LEGISLATIVOS. REQUISITOS DO ART. 300 DO CPC. ATENDIDOS. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. DECISÃO REFORMADA EM PARTE. 01. Cuidam os autos de Ação Anulatória de Ato Administrativo com Pedido de Tutela de Urgência, ajuizada, pela parte agravante, em face do Município de Capistrano e da Câmara de Vereadores, visando a anulação dos julgamentos e dos respectivos Decretos Legislativos, nº 001/2021 e 003/2021, que resultaram na desaprovação de suas contas governo dos anos de 2014 e 2015, eis que não observado o devido processo legal, para que sejam retomados os julgamentos políticos das referidas contas, desta feita proporcionando ao autor a possibilidade do exercício da ampla defesa e do contraditório, com a apresentação de defesa escrita. **02.** Requereu o deferimento de tutela de urgência, *initio litis* e *inaudita altera pars*, nos moldes do art. 300, do CPC, com a suspensão dos efeitos dos referidos decretos. **03.** A decisão agravada indeferiu o pedido de tutela de urgência, por entender o magistrado *a quo* não preenchidos os requisitos do art. 300, reconhecendo, ainda, ilegitimidade passiva *ad causam* do Município de Capistrano, excluindo-o da lide. **04.** No caso dos autos, o julgamento das Contas de Governo é função precípua do Legislativo municipal, nos termos do art. 31 da Constituição Federal de 1988 e do art. 42 da Constituição Estadual do Ceará, cuja defesa judicial da higidez do julgamento político está diretamente relacionada ao exercício das prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, daí se concluindo que esta é a única legitimada a figurar no polo passivo da demanda em exame, no exercício de sua personalidade judiciária. Súmula 525 do STJ. Precedentes do TJCE (RNC nº 0000128-07.2012.8.06.0212, AP nº 0017337-82.2017.8.06.0092 e AP nº 0022686-

08.2004.8.06.0000). Decisão mantida nesta parte. **05.** O Direito a ampla defesa está previsto no art. 5º, LV da Constituição Federal, prevendo a Constituição do Estado do Ceará, especificamente em relação à tomada de contas do Prefeito, no art. 42, §§ 2º-A e 3º que “*A Câmara Municipal disciplinará sobre os prazos para apresentação de defesa quanto ao julgamento das prestações de contas do Executivo Municipal*” e, ainda, que “*O controle interno relativo aos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, será regulamentada por lei municipal*”. **06.** A prova até então colacionada, evidencia a omissão do Poder Público Municipal no dever de regulamentar o procedimento de julgamento das contas, falha que não deve servir de justificativa para negar à parte o direito ao exercício da ampla defesa e do contraditório, corolários do devido processo legal, garantias previstas nas Constituição Federal e Estadual. **07.** Na espécie, não obstante a participação ativa da parte agravante nas sessões que, respectivamente, julgaram desaprovadas suas contas, alusivas aos anos de 2014 e 2015, essa participação não tem o condão de, apenas por isso mesmo, suprir a nulidade aventada, uma vez que não se vislumbra qualquer elemento de prova de que o ex-gestor teve prévio acesso, em tempo hábil, à documentação que levaram à decisão legislativa e à expedição dos decretos legislativos que desaprovaram suas contas, em suposto prejuízo à sua defesa. **08.** Presente a probabilidade do direito, bem ainda o risco ao resultado útil do processo, já que manter a decisão agravada e, por conseguinte, a eficácia dos decretos legislativos, significa impor ao agravante, mesmo diante de dúvidas acerca da higidez do julgamento de suas contas, as graves consequências derivadas da decisão do legislativo municipal, entre elas a pecha de inelegibilidade. **09.** Recurso conhecido e parcialmente provido. Decisão reformada em parte, para deferir a tutela de urgência e manter a exclusão do Município de Capistrano do polo passivo da lide.

ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer do recurso para **DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO**, nos termos do voto do relator.

Fortaleza/CE, data e hora indicadas pelo sistema.

DESEMBARGADOR FRANCISCO LUCIANO LIMA RODRIGUES

Relator

RELATÓRIO

Cuida-se de **Agravo de Instrumento**, interposto por **CLÁUDIO BEZERRA SARAIVA**, contra decisão interlocutória do **Juízo de Direito da Vara Única da Comarca de Capistrano** em sede de **Ação Anulatória de Ato Administrativo c/c Pedido de Tutela de Urgência**, processo nº 3000103-37.2023.8.06.0056, ajuizada pelo recorrente em face do **MUNICÍPIO DE CAPISTRANO** e da **CÂMARA MUNICIPAL DE CAPISTRANO**.

Decisão agravada: indeferiu o pedido de tutela de urgência, formulado pelo agravante, por entender o magistrado *a quo* não preenchidos os requisitos do art. 300 do CPC.

Razões recursais no Id 11127402.

Recurso recebido, em seu plano formal, em que indeferi o pedido de efeito suspensivo (Id 11475216).

Contrarrazões do **MUNICÍPIO DE CAPISTRANO** no Id 11559879 e da **CÂMARA MUNICIPAL DE CAPISTRANO** no Id 11568119/11568120.

Manifestação da Procuradoria-Geral da Justiça pelo parcial conhecimento do recurso e, na extensão conhecida, pelo seu desprovimento (Id 12355320).

É o relatório.

VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

O caso, já antecipo, é de parcial provimento do Agravo de Instrumento.

Esclareço, de início, que em razão da via estreita do Agravo de Instrumento, o exame do recurso deve ficar limitado à legalidade da decisão interlocutória atacada, não podendo o juízo *ad quem* adentrar em questões de mérito, sob pena de indevida supressão de instância.

O recurso tem relação com a **Ação Anulatória de Ato Administrativo com Pedido de Tutela de Urgência**, processo nº 3000103-37-2023.8.06.0056, ajuizada por **Cláudio Bezerra da Silva (agravante)** em face da **Câmara Municipal de Capistrano/CE** e do **Município de Capistrano/CE**, que o Juiz de Direito da Vara Única da Comarca de Capistrano, reconheceu a ilegitimidade passiva *ad causam* do Município de Capistrano/CE, excluindo-o, *ex officio*, da lide, e indeferiu o pleito de tutela de urgência, por entender não atendidos os requisitos do art. 300 do CPC (Id 80457696, do Processo Originário).

DA ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO:

Assim decidiu o Juízo *a quo*:

Assim, é da competência do Poder Legislativo Municipal o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, leia-se, Câmara de Vereadores. Cuida-se de controle externo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, encarregado do exame técnico contábil dessas contas.

Desse modo, observa-se tratar de situação em que a Câmara Municipal deve figurar como polo passivo da demanda, visto que, conforme pontuado na Súmula 525 do STJ, esta possui

personalidade judiciária nas situações relacionadas ao seu funcionamento, autonomia e independência, como no caso em tela, por se tratar de procedimento conduzido e decidido por esta.

Por outro lado, é forçoso reconhecer a ilegitimidade passiva do Município de Capistrano, tendo em vista que este foi demandado sob o argumento de se tratar de pessoa pública jurídica de direito público, detentora de personalidade jurídica, que englobaria a estrutura da Câmara Municipal, sem, contudo, possuir qualquer participação envolvendo os decretos objetos dos presentes autos, **motivo pelo qual determino a sua exclusão do polo passivo.**

Irresignado com a decisão agravada, recorre o agravante aduzindo que há patente divergência, inclusive na jurisprudência, com relação à composição do polo passivo da demanda. Se a Câmara Municipal, prolatora do julgamento político, na vertente de que estaria a defender interesse institucional, emergindo a sua personalidade judiciária, ou o Município, detentor de personalidade jurídica, ou ambos, devendo a legitimidade, o caso concreto, ser analisada à luz exclusivamente das alegações formuladas pelo autor na exordial.

Sem razão o agravante.

A jurisprudência é pacífica no sentido de que “A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais.” (STJ - Súmula nº 525, Primeira Seção, julgado em 22/04/2015, DJe 27/04/2015).

O Superior Tribunal de Justiça chancelou entendimento de que, dada a sua personalidade judiciária, a Câmara de Vereadores somente pode atuar nos processos judiciais em prol de seus direitos institucionais, “entendidos esses como sendo os relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão”. Aquela Corte Superior estabeleceu a baliza hermenêutica de que, “para se aferir a legitimação ativa dos órgãos legislativos, é necessário qualificar a pretensão em análise para se concluir se está, ou não, relacionada a interesses e prerrogativas institucionais”. (STJ - REsp 1164017/PI, Rel. Ministro CASTROMEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/03/2010, DJe 06/04/2010 – Tema Repetitivo nº 348).

No caso dos autos, o julgamento das Contas de Governo compõe a função precípua do Legislativo municipal de fiscalização dos atos administrativos, conforme previsão do art. 31 da Constituição Federal de 1988 e do art. 42 da Constituição Estadual do Ceará, cuja defesa judicial da higidez do julgamento político está diretamente relacionada ao exercício das prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, daí se concluindo que esta é a única legitimada a figurar no polo passivo da demanda em exame.

Seguindo a orientação da Corte Superior, julgados deste Tribunal de Justiça: Remessa Necessária Cível nº 0000128-07.2012.8.06.0212 (Rel. Des. LUIZ EVALDO GONÇALVES LEITE, 2ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 22/04/2020, data da publicação: 23/04/2020), Apelação nº 0017337-82.2017.8.06.0092; Rel. Des. INÁCIODE ALENCAR CORTEZ NETO; 3ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 18/03/2019) e Apelação nº 0022686-08.2004.8.06.0000 (Rela. Desa. VERALÚCIA CORREIA LIMA; 4ª Câmara Cível; Data do julgamento: 25/05/2011).

Mantido o *decisum* nesta parte.

DO CERCEAMENTO DE DEFESA

O deferimento da tutela de urgência exige a presença concomitante da probabilidade do direito, do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, bem ainda da possibilidade de reversibilidade da medida, requisitos, nos termos do artigo 300 do Código de Processo Civil, requisitos que, entendo, foram atendidos na instância *a quo*, devendo ser reformada a decisão agravada, para o fim de conceder a medida cautelar requestada.

Nesse ponto, assim decidiu o magistrado de primeiro grau:

Constata-se que o requerente foi notificado de ambas as sessões, consoante ofícios de IDs 59005081 e 59005084, ambos com aviso de recebimento pelo próprio autor, participando inclusive destas, conforme denota-se nas atas juntadas de IDs 59003551 e 49003560, sendo oportunizado, pelo Presidente da Câmara, o respectivo direito de defesa, com o uso da tribuna, o que foi exercido pelo autor, conforme indicado nas atas assinaladas.

Com isso, conclui-se, ao menos nesta sede de cognição sumária, que não houve ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa, uma vez que o autor tomou ciência da realização das sessões de julgamento e, conseqüentemente, dos procedimentos administrativos, apresentando suas respectivas defesas oralmente, com o uso da tribuna durante a realização de cada Sessão.

Do conjunto probatório, ao menos em análise perfunctória, repiso, percebe-se que os princípios basilares supracitados foram respeitados no decorrer dos procedimentos administrativos que resultaram na rejeição das contas do requerente. Há que ressaltar por necessário e oportuno, que não há previsão de um prazo específico em legislação Municipal sobre o tema aqui questionado, sendo que o requerente foi cientificado, em ambas as oportunidades, com mais de 24 (vinte e quatro) horas antes da Sessão questionada, de sorte que, por se tratar de matéria afeta ao poder legislativo Municipal, entendo que não cabe ao poder judiciário imiscuir-se em tal questão.

No mais, verifica-se que as manifestações da Comissão de Orçamento e Fiscalização é pela manutenção dos pareceres técnicos elaborados pelo TCE, o que significa que encampadas as razões do parecer da Corte de Contas. Há, portanto, fundamentações para cada ato.

Da mesma forma, não antevejo o perigo de dano, visto que tais decretos encontram-se datados de 2021, cerca de 02 (dois) anos depois da interposição da presente ação, de forma que não resta, a meu ver, suficientemente demonstrada a urgência da suspensão das decisões em questão, haja vista a própria mora do autor em buscar o Judiciário para a solução do litígio.

III – DISPOSITIVO

DIANTE DO EXPOSTO, em face da ausência dos preenchimentos dos requisitos do art. 300 do CPC, **REJEITO** o pedido de tutela de urgência, sem embargo de nova apreciação quando

da sentença final em caso de procedência da ação.

Pretendendo a reforma da decisão, afirma o recorrente, em relação aos Decretos Legislativos n.º 001/2021 (que desaprovou as contas de governo de 2014) e 003/2021 (que desaprovou as contas de governo de 2015), ambos relacionados ao promovente, cujos efeitos pretende suspender cautelarmente, que os respectivos processos que tramitaram perante a Câmara de Vereadores devem ser anulados, porquanto preterida a garantia constitucional do devido processo legal, eis que não assegurado o exercício contraditório e ampla defesa, consoante previsto no art. 5º, LV da Constituição Federal.

Com efeito, o art. 42, §§ 2º-A e 3º da Constituição do Estado do Ceará estabelece, *in verbis*:

Art. 42. Os Prefeitos Municipais são obrigados a enviar às respectivas Câmaras e ao Tribunal de Contas dos Municípios, até o dia 30 do mês subsequente, as prestações de contas mensais relativas à aplicação dos recursos recebidos e arrecadados por todas as Unidades Gestoras da administração municipal, mediante Sistema Informatizado, e de acordo com os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios, e composta, ainda, dos balancetes demonstrativos e da respectiva documentação comprobatória das receitas e despesas e dos créditos adicionais. (NR)

[...]

§ 2ºA A Câmara Municipal disciplinará sobre os prazos para apresentação de defesa quanto ao julgamento das prestações de contas do Executivo Municipal.

§ 3º O controle interno relativo aos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, será regulamentada por lei municipal. (NR)

Da análise da documentação acostada, em especial a lei Orgânica do Município (Id 59003561 do feito de origem) e o Regimento da Câmara de Vereadores do Município de Capistrano/CE (Id 11127407 - pág. 53/Id 11127408 - pág. 17), vejo que ambos são omissos quanto ao procedimento a ser adotado na análise e julgamento das contas do ex-Prefeito, notadamente no que se refere ao prazo conferido para apresentação de defesa.

Veja, a propósito a certidão expedida pela Câmara de Vereadores de Capistrano/CE, Id nº 59003554 do feito de origem, segundo a qual não existe legislação interna regulamentando, pormenorizadamente, os procedimentos quanto à defesa de ex-gestores quando da apreciação das contas anuais de governo pela Câmara.

O Direito a ampla defesa está previsto no art. 5º, LV da Constituição Federal, prevendo a Constituição do Estado do Ceará, especificamente em relação à tomada de contas do Prefeito, nos termos do art. 42, já transcrito, que “*A Câmara Municipal disciplinará sobre os prazos para apresentação de defesa quanto ao julgamento das prestações de contas do Executivo Municipal*” e, ainda, que “*O controle interno relativo aos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, será regulamentada por lei municipal*”, inferindo-se dos autos, reafirme-se, que o Poder Público Municipal foi omissos no seu dever de regulamentação, omissão que não deve servir de justificativa para negar à parte o direito ao exercício da ampla defesa e do contraditório, corolários do devido processo legal.

No caso dos autos, embora a tenha a parte agravante participado ativamente das sessões que julgaram

desaprovadas as contas alusivas aos anos de 2014 e 2015, entendo, de uma análise superficial própria deste momento, que essa participação não tem o condão de, apenas por isso mesmo, suprir a nulidade aventada, uma vez que não vislumbro nos autos qualquer elemento de prova de que a parte agravante teve prévio acesso, em tempo hábil, à documentação que levaram à decisão legislativa e à expedição dos decretos legislativos, em suposto prejuízo à sua defesa. Presente, pois, a probabilidade do direito.

Também tenho por presente o risco ao resultado útil do processo, pois manter a decisão agravada e, conseqüentemente, os efeitos dos decretos legislativos, significa impor ao agravante, mesmo diante de sérias dúvidas acerca da higidez do julgamento de suas contas, tema que deverá ser apreciado com mais acuidade no decorrer da instrução da ação anulatória, as graves conseqüências advindas da decisão do legislativo municipal, entre elas a pecha de inelegibilidade.

Ante o exposto, conheço do Agravo de Instrumento, posto que próprio e tempestivo, para, divergindo do parecer da Procuradoria-Geral de Justiça (Id 12355320), **DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO** e reformar a decisão interlocutória agravada apenas para determinar a suspensão dos efeitos dos Decretos Legislativos nº 001/2021 (desaprovou as contas de governo de 2014) e nº 003/2021 (desaprovou as contas de governo de 2015), e seus reflexos, mantendo hígido o *decisum* em seus demais termos.

É como voto.

Expedientes necessários.

Fortaleza, data e hora do sistema.

Desembargador FRANCISCO LUCIANO LIMA RODRIGUES
Relator