

QUARTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO  
APELAÇÃO CÍVEL N° 0003387-07.2020.8.19.0070  
APELANTE: PEDRO JORGE CHERENE JUNIOR  
APELADO 1: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DE  
ITABAPOANA  
APELADO 2: MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA  
RELATOR: DES. ANDRÉ ANDRADE

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATOS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. REJEIÇÃO DAS CONTAS APRESENTADAS PELO PREFEITO, REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2016, PELA CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA, FUNDADA EM PARECER DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL. DECRETO LEGISLATIVO MUNICIPAL, QUE REPROVOU AS REFERIDAS CONTAS, ACATANDO, INTEGRALMENTE, O PROCESSO N° 205.750-5/2017 DO TCE/RJ. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. ALEGAÇÃO DO EX-PREFEITO, ORA APELANTE, DE OMISSÕES NA SENTENÇA E DE NULIDADE DO *DECISUM* QUE NÃO ACOLHEU OS SEUS EMBARGOS DECLARATÓRIOS, POR FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO. VÍCIOS NÃO CARACTERIZADOS. ART. 93, INCISO IX, DA CRFB. TEMA N° 339 DO STF. AUSÊNCIA DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA AIJ, QUE NÃO MACULA O PROCESSO. DELIBERAÇÕES EM AUDIÊNCIA QUE SE RESTRINGIRAM, EM SÍNTESE, A DETERMINAR VISTA DOS AUTOS ÀS PARTES ENVOLVIDAS. PREJUÍZO INEXISTENTE. APELANTE QUE, EMBORA PRESENTE NA AIJ, NÃO QUESTIONOU O NÃO COMPARECIMENTO DO *PARQUET*, NEM CONSIGNOU ESSE FATO NA ATA DA AUDIÊNCIA. PRECLUSÃO. ART. 278 DO CPC. JULGAMENTO *EXTRA PETITA* NÃO CONFIGURADO. PRINCÍPIO DA ADSTRIÇÃO OBSERVADO. ELEMENTOS DOS AUTOS

**QUE EVIDENCIAM A LEGITIMIDADE DA REPROVAÇÃO DAS CONTAS MUNICIPAIS, POR NÃO RESTAR COMPROVADO PELO APELANTE A EXISTÊNCIA DE VÍCIOS NA CONDUÇÃO DO PROCESSO PELA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL, E DO JULGAMENTO EM SESSÃO REALIZADA PELA CÂMARA DOS VEREADORES. APELANTE QUE EXERCEU, EFETIVAMENTE, O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA. SENTENÇA QUE SE CONFIRMA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível nº 0003387-07.2020.8.19.0070 em que é apelante PEDRO JORGE CHERENE JUNIOR e apelados CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA e MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA,

Acordam os Desembargadores que compõem a Quarta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça, em negar provimento ao recurso.

**ANDRÉ ANDRADE  
DESEMBARGADOR RELATOR**

**VOTO**

PEDRO JORGE CHERENE JUNIOR propôs ação anulatória de ato administrativo com pedido de tutela provisória de urgência em face da CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA e do MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA, alegando, em síntese, que exerceu o cargo de prefeito do Município de São Francisco de Itabapoana, no período de 2013 a 2016. Disse que, nos três primeiros anos de seu mandato, suas contas à frente da Prefeitura foram aprovadas, sem ressalvas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Aduziu, contudo, que as contas municipais de 2016, relativas ao último ano de mandato, receberam parecer contrário à sua aprovação, por supostas irregularidades praticadas, conforme expresso nos autos do processo TCE/RJ nº 205.750-5/2017. Afirmou, porém, que o referido processo administrativo incorreu em vícios que acarretaram a nulidade do mencionado parecer. Assinalou que esses vícios foram objeto de ação aforada contra o Estado do Rio de Janeiro (processo nº 0248880-07.2018.8.19.0001). Mencionou, nesse ponto, que o seu pedido fora julgado procedente, para anular a deliberação do TCE/RJ, mas que há interposição de apelação para reformar a respectiva sentença. Expôs que, apesar disso, expediu-se o

s

Decreto Legislativo nº 032/2018, que reprovou as contas do autor do ano de 2016, fundado nas razões expressas no processo TCE/RJ nº 205.750-5/2017, que se encontra anulado. Discorreu acerca do julgamento das contas anuais ser um ato complexo, que envolve duas fases distintas. Pediu a procedência do pedido, para que seja decretada a nulidade do processo de julgamento das contas municipais do Município de São Francisco de Itabapoana no ano de 2016; bem como do Decreto Legislativo nº 032/2018, que as reprovou naquele ano e de todos os atos administrativos que lhe sejam relacionados.

Deferimento de tutela provisória de urgência, para determinar a suspensão dos efeitos do Decreto Legislativo nº 032/2018, que reprovou as contas do Município de São Francisco de Itabapoana referente ao exercício de 2016 (indexador 000465).

*Decisum* proferido em audiência de instrução e julgamento em 20/09/2022, que revogou a decisão concessiva da medida antecipatória, restabelecendo os efeitos do Decreto Legislativo nº 032/2018, que reprovou as contas do Município de São Francisco de Itabapoana referente ao exercício de 2016 (indexador 000990).

Nova audiência de instrução e julgamento realizada em 06/02/2023, em que se concluiu: 1) pelo deferimento do pedido do autor, para dar vista à

Câmara dos Vereadores, para a juntada das provas constantes às fls. 673, 679 e 680, no prazo 05 dias; 2) pela vista às partes, para apresentação de memoriais, no prazo 15 dias para cada; 3) pela vista posterior ao Ministério Público; 4) e, por fim, pela vinda dos autos à conclusão para sentença (indexador 001209).

Parecer final do Ministério Público de 1º grau, pugnando pela improcedência do pedido (indexador 001347).

A sentença (indexador 001395) julgou improcedente o pedido, na forma do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil. No mais, condenou o autor ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios de sucumbência, esses arbitrados em R\$10.000,00, ante o grau do zelo dos profissionais e o tempo despendido na demanda.

O autor interpôs o presente recurso de apelação (indexador 001633), no qual frisa, preliminarmente, que a sentença é nula, por ausência de fundamentação. Defende, nesse ponto, que há omissões no julgado recorrido, porque se deixou de enfrentar as suas alegações, consistentes na violação ao devido processo legal, no âmbito do julgamento da Câmara dos Vereadores; e na falta de participação do Ministério Público na AIJ realizada em 06/02/2023. Nota, no mais, que fora necessária a propositura de

ação de exibição de documentos, para acessar o processo de julgamento das contas municipais, ressaltando, assim, que, *in casu*, houve cerceamento de defesa na via extrajudicial. Saliencia, também, que a sentença incorreu em julgamento *extra petita*, por ter ampliado o espectro meritório, alegando que o Estado do Rio de Janeiro não figura no polo passivo e, dessa forma, não se impõe que o TCE/RJ faça parte da relação jurídica processual. Reitera que existe vício no parecer técnico exarado nos autos do processo TCE/RJ n° 205.750-5/2017, por não ter sido publicado com antecedência mínima de 15 dias, além de não ter sido procedida a sua intimação e de seu advogado, na forma dos artigos 9º, § 3º, e 10 da Deliberação TCE-RJ n° 199/1996. Enfatiza que restaram caracterizados vícios no processo de julgamento político/administrativo na Câmara dos Vereadores. Aponta a existência de preclusão na juntada de documentos pela parte ré e a falsidade da ata da sessão apresentada nos autos. Assinala, enfim, que existe divergência entre as datas que constam no vídeo anexado pela Câmara dos Vereadores e a data em que, de fato, deveria ter ocorrido a sessão. Pede a reforma da sentença, para anular a sentença e, em caráter eventual, a procedência do pedido, nos moldes postulados na inicial.

Contrarrrazões oferecidas por ambos os réus (indexadores 001831 e 001884).

Parecer da Procuradoria de Justiça, no qual opina pelo desprovimento do recurso (indexador 001925).

Manifestações das partes nos indexadores 001933, 001941 e 001944.

Ciência do *parquet* sobre o acrescido, reiterando sua promoção pelo desprovimento do apelo (indexador 001947).

Feito retirado de pauta, ante a objeção ao julgamento virtual apresentada pelo apelante (indexadores 001959 e 001965).

### **É o relatório.**

Busca o autor, ex-Prefeito do Município de São Francisco de Itabapoana, com mandato de 2013 a 2016, e ora apelante, a reforma da sentença de improcedência, para que se acolha o seu pleito de declaração de nulidade do processo de julgamento das contas municipais do exercício de 2016; bem como de declaração de nulidade do Decreto Legislativo nº 032/2018, que reprovou as referidas contas, acatando, integralmente, o processo nº 205.750-5/2017 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Inicialmente, não se vislumbra a existência de omissões na sentença (indexador 001395), nem de nulidade no *decisum* de rejeição dos embargos declaratórios (indexador 001615), por falta de fundamentação, como alega o autor, ora apelante.

Examinando a sentença, infere-se a demonstração clara dos motivos que levaram ao convencimento do julgador, para rejeitar a pretensão do apelante.

De fato, o Juízo *a quo*, atento às minúcias do caso, enfrentou detidamente os argumentos sustentados pelo apelante; e, no que concerne à alegação de cerceamento de defesa, concluiu que não havia violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa no âmbito extrajudicial.

Nesse contexto, os embargos de declaração interpostos pelo apelante não foram acolhidos, ante a não caracterização de omissões na sentença.

Ora, além de o propósito precípua dos aclaratórios interpostos pelo apelante ser o reexame da matéria, o julgador não está obrigado a responder todas as questões suscitadas pelo apelante, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão de mérito.

Vê-se, assim, que as mencionadas decisões se encontram em harmonia com a disposição do artigo

93, inciso IX, da Constituição da República, bem como com o Tema nº 339 da Corte Suprema, *in verbis*:

O art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas.

No mais, não restou caracterizado vício de nulidade no processo, em decorrência do não comparecimento do membro do Ministério Público na audiência de instrução e julgamento realizada em 06/02/2023.

Com efeito, inexistiu prejuízo ao apelante, haja vista que as deliberações dessa audiência se restringiram ao deferimento do pleito do apelante, para dar vista à Câmara dos Vereadores, para juntar provas; à apresentação de memoriais pelas partes; à vista ao Ministério Público; e, por fim, à determinação de vinda dos autos à conclusão para sentença (indexador 001209).

Além disso, o apelante deixou de questionar, à ocasião, a ausência do *parquet* na AIJ, e tampouco pugnou para que esse fato constasse em ata, restando, portanto, preclusa essa questão, conforme a disposição do artigo 278 do Código de Processo Civil, a saber:

A nulidade dos atos deve ser alegada na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão.

No mais, não há que falar em julgamento *extra petita* no caso dos autos, ante a correlação existente entre o pedido formulado na inicial e a sentença.

Decerto, o apelante propôs ação anulatória, tombada sob o nº 0248880-07.2018.8.19.0001, em face do Estado do Rio de Janeiro, em decorrência das nulidades que entendeu existirem no parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, confeccionado nos autos do processo nº 205.750-5/2017.

Embora o Estado do Rio de Janeiro não figure no polo passivo da presente demanda, o apelante, em sua petição inicial, fez alusão a essas nulidades, para contextualizar a sua pretensão de anulação do julgamento das contas municipais e do decreto que se baseou no mencionado processo nº 205.750-5/2017, agora voltada contra a Câmara dos Vereadores e o Município de São Francisco de Itabapoana.

Nesse mesmo sentido, o Juízo de 1º grau refutou as nulidades alegadas pelo apelante no parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, para formar o seu convencimento acerca dos vícios apontados pelo apelante no julgamento das contas municipais do

exercício de 2016 e no do Decreto Legislativo nº 032/2018, motivo pelo qual não se constata eventual infringência ao princípio da adstrição.

No mérito, melhor sorte não socorre o apelante.

Com base no parecer da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal, o Poder Legislativo do Município de São Francisco de Itabapoana, por maioria absoluta e em sessão realizada em 27/12/2018, reprovou as contas do exercício de 2016, sob a gestão do apelante; e expediu o Decreto Legislativo nº 032/2018, em destaque:

### Câmara

DECRETO LEGISLATIVO Nº 032/2018

“JULGA AS CONTAS DO ANO DE 2016 DO EX-PREFEITO PEDRO JORGE CHERENE JUNIOR, REPROVANDO-AS”.

Art. 1º - Ficam REPROVADAS as Contas do ano de 2016 do EX-PREFEITO PEDRO JORGE CHERENE JUNIOR, acatando integralmente as razões expressas no Processo TCE nº. 205750-5/17;

Art. 2º - Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 27 de Dezembro de 2018.

JOSÉ PINTO DE SOUZA FILHO  
Presidente

KDEMAR CORDEIRO  
Vice-Presidente

LUCIANO NUNES COUTINHO  
Primeiro Secretário

JARÉDIO BARRETO DE AZEVEDO  
Segundo Secretário

Entretanto, os elementos dos autos não demonstram, inequivocamente, as nulidades arguidas

s

pelo apelante, que alegou terem ocorrido no processo que tramitou perante a Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal, e no julgamento das contas municipais conduzido pela Câmara dos Vereadores.

Em que pese o apelante ter que manejar ação de exibição de documentos, para obter a cópia da ata sessão em que se julgou reprovadas as suas contas do ano de 2016, verifica-se que o devido processo legal fora devidamente observado no âmbito do Poder Legislativo municipal.

Ainda que a juntada da ata da sessão de julgamento nos autos pela Câmara Municipal no indexador 000486 seja extemporânea, a conclusão do julgado se funda no exercício do contraditório e da ampla defesa pelo apelante perante à Comissão Permanente de Finanças de Orçamento da Câmara Municipal, que elaborou parecer de reprovação das contas municipais. De fato, o apelante, nessa esfera, impugnou as decisões administrativas; extraiu certidão de objeto e pé do processo de prestação de contas; fora regularmente notificado acerca do julgamento das contas municipais; e deduziu o interesse na defesa oral em sessão, por meio de seu advogado constituído para esse fim.

Se o apelante pretende alegar vício na sessão de julgamento, deveria ter instruído os autos

com a respectiva ata, obtida na ação de exibição de documentos, e argumentar, especificamente, sobre eventual falsidade do referido documento, porque o artigo 436, parágrafo único, do Código de Processo civil, não admite alegação genérica de falsidade, como ocorreu na réplica do apelante do indexador 000543.

Nesse sentido:

Art. 436. A parte, intimada a falar sobre documento constante dos autos, poderá:

(...)

III - suscitar sua falsidade, com ou sem deflagração do incidente de arguição de falsidade;

(...)

Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos II e III, a impugnação deverá basear-se em argumentação específica, não se admitindo alegação genérica de falsidade.

Dessarte, a reprovação das contas municipais pela Câmara Municipal e o respectivo Decreto se revelam legítimos e, por isso, não há como prosperar a pretensão do apelante de anulação desses atos, que se basearam no parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, que se mantém hígido, conforme decisão transitada em julgado nos autos do processo nº 0248880-07.2018.8.19.0001.

Veja-se o teor da respectiva ementa:

APELAÇÃO CÍVEL. ANULATÓRIA. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. REPROVAÇÃO DAS CONTAS DE CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA POR APLICAÇÃO INCORRETA DOS VALORES DESTINADOS AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB, REFERENTE AO ANO DE 2016. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. APELAÇÃO DO RÉU PELA REFORMA DA SENTENÇA, ALEGANDO A CORRETA INTIMAÇÃO DO AUTOR PARA O JULGAMENTO DO PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS AJUIZADO EM SEU DESFAVOR; QUE NÃO HOUE VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA; QUE O AUTOR PARTICIPOU DE FORMA EFETIVA DE TODAS AS FASES PROCESSUAIS, COMPARECENDO A TODAS AS AUDIÊNCIAS; QUE O ENTENDIMENTO DO MP JUNTO À VARA DE ORIGEM FOI PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO; QUE SE MOSTRA INAPLICÁVEL O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NO CASO EM TELA COMO AVENTADO PELO AUTOR NA PETIÇÃO INICIAL. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO ÀS NORMAS QUE DISCIPLINAM OS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELO TCE-RJ. CORRETA PUBLICAÇÃO DA PAUTA ESPECIAL, CONSTANDO, DE FORMA EXPRESSA, O NOME DO AUTOR, EM RESTRITA OBSERVÂNCIA AO PREVISTO NO ART. 9º, §3º DA DELIBERAÇÃO TCE-RJ Nº 199/96. INEXISTÊNCIA DE QUALQUER RELATO DO AUTOR DE QUE TENHA SIDO OBSTADA A SUA PARTICIPAÇÃO EM ALGUMA DAS FASES DO PROCESSO, INDEFERIDO ALGUM PEDIDO OU MESMO IMPEDIDO DE APRESENTAR ELEMENTOS QUE PUDESSEM PROVER SUA DEFESA. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO QUE RESTARAM RESPEITADOS. PEDIDOS DE APRESENTAÇÃO DE DEFESAS COMPLEMENTARES, DEVIDAMENTE, DEFERIDOS PELA CORTE DE CONTAS, RAZÃO PELA QUAL A SESSÃO, INICIALMENTE DESIGNADA PARA 09/04/2017, ACABOU SENDO REALIZADA APENAS NO DIA 10/04/2018 (FL. 46). INEXISTÊNCIA DE QUALQUER PRAZO MÍNIMO PARA A PUBLICAÇÃO DE PROCESSO CUJA SESSÃO FOI APENAS ADIADA, UMA VEZ JÁ FINALIZADO TODO O PROCEDIMENTO, OFERECIDA A DEFESA E PUBLICADA A SESSÃO ORDINÁRIA EM OBSERVÂNCIA À DISPOSIÇÃO REGULAMENTAR, COMO NA PRESENTE HIPÓTESE. AUTOR QUE APENAS INSISTE QUE A SESSÃO "OCORREU COM APENAS 24 HORAS DE ANTECEDÊNCIA", NÃO SALIENTANDO QUE SE TRATAVA, EM VERDADE, DE REPUBLICAÇÃO DE SESSÃO EM VIRTUDE DE ADIAMENTO POR SEU INTERESSE DO PRÓPRIO. APLICAÇÃO DA REGRA SEGUNDO A QUAL QUANDO A LEI PRESCREVER DETERMINADA FORMA, SOB PENA DE NULIDADE, A DECRETAÇÃO DESTA NÃO PODE SER REQUERIDA PELA PARTE QUE LHE DEU CAUSA (ART.276 DO CPC).

NORMA GERAL DA TEORIA DAS NULIDADES QUE TAMBÉM SE APLICA AO PROCESSO ADMINISTRATIVO. METODOLOGIA UTILIZADA PELA CORTE DE CONTAS PARA ANÁLISE DO PROCESSO QUE RESPEITOU O DEVIDO PROCESSO ADMINISTRATIVO. ESTRITA OBSERVÂNCIA AO ART. 3º, PARÁGRAFO ÚNICO DA DELIBERAÇÃO Nº 248/08. POR FIM, QUANTO À APLICABILIDADE OU NÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NO JULGAMENTO REALIZADO PELO TCE-RJ, EM PRIMEIRO LUGAR, INSTA REGISTRAR QUE TAL ANÁLISE, NECESSARIAMENTE, PASSARIA PELA INVASÃO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO DA DECISÃO PROFERIDA PELO COLEGIADO DO TRIBUNAL DE CONTAS, O QUE NÃO SE MOSTRA CABÍVEL POR ÓRGÃO DO PODER JUDICIÁRIO. DE TODA SORTE, NÃO É DEMAIS DEIXAR CONSIGNADO QUE, EM SE TRATANDO DE VERBA RELATIVA À FUNDO DE AMPARO À EDUCAÇÃO, DADA A SUA NATUREZA PRIORITÁRIA, QUALQUER DIFERENÇA A MENOR EM SUA APLICAÇÃO NÃO SE MOSTRA COMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. SENTENÇA QUE ORA SE REFORMA. MANIFESTAÇÃO DA DOUTA PROCURADORIA DE JUSTIÇA NO MESMO SENTIDO. PROVIMENTO DO RECURSO PARA REFORMAR A SENTENÇA E JULGAR IMPROCEDENTES OS PEDIDOS, INVERTIDOS OS ÔNUS SUCUMBENCIAIS. (0248880-07.2018.8.19.0001 - APELACAO / REMESSA NECESSARIA. Des (a). INÊS DA TRINDADE CHAVES DE MELO - Julgamento: 19/05/2021 - TERCEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 6ª CÂMARA CÍVEL))

Diante do exposto, nega-se provimento ao recurso, majorando-se os honorários advocatícios em 2%, por força da disposição do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil e da orientação conferida pelo Tema Repetitivo nº 1.059 do Superior Tribunal de Justiça.

Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 2024.

**ANDRÉ ANDRADE**  
**DESEMBARGADOR RELATOR**