



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SECRETARIA DO PLENO

Ofício Nº 304/2021

Vitória, 26 de fevereiro de 2021.

Exmº (a) Senhor(a),

Encaminho para os devidos fins, cópia do Venerando Acórdão proferido pelo Egrégio Tribunal Pleno nos autos da **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0021252-02.2019.8.08.0000** em que é REQUERENTE o **PREFEITO MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM/ES** REQUERIDO o **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM/ES**.

Cordiais Saudações,

JULIANA VIEIRA NEVES MIRANDA

Diretor do Pleno

Resolução nº 29/2013 - D.J.E.S 28/06/2013

Ao

Exmo. Sr.

Presidente da Câmara do Município de Itapemirim/ES
Rua Adiles André, s/n- Serramar- Itapemirim/ES- Cep. 29330000.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

ACÓRDÃO

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0021252-02.2019.8.08.0000
REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM
REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM
RELATOR: DESEMBARGADOR FABIO CLEM DE OLIVEIRA

EMENTA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL - LEI DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM - CRIAÇÃO DE CRONOGRAMA DE OBRAS E DE NECESSIDADE DE APROVAÇÃO PRÉVIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA LIQUIDAÇÃO DE DESPESAS CONTRAÍDAS PELO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL.

1. - A Lei nº 3.150/2019, do Município de Itapemirim, de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, que dispõe sobre a obrigatoriedade do Executivo Municipal obter a anuência e/ou aquiescência da Câmara Municipal para liquidação de quaisquer despesas contraídas pela administração pública, interfere na gestão de contratos administrativos de compras de bens e de prestação de serviços públicos e, portanto, ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo municipal na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública de celebração de contratos de compras de bens e de contratação de serviços públicos.
2. Em flagrante ofensa ao princípio da simetria, com sua edição o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados, tentando impor ao Prefeito atos de gestão, os quais são de sua exclusiva competência, violando o art. 63, parágrafo único, incisos III e VI, art. 17 e 32, XXI da Constituição Estadual e os arts. 12, Inciso II, 13, 32, 33, 34 e 48, §§ 1º e 2º da Lei Orgânica do Município de Itapemirim, eis que de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.
3. - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.150/2019 do Município de Itapemirim.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACCORDAM os Desembargadores que integram o Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, na conformidade da ata e notas taquigráficas, **À UNANIMIDADE, DECLARAR INCONSTITUCIONAL A LEI Nº 3.150/2019 DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM, nos termos do voto do Relator.**

Vitória, ES, 04 de 02 de 2021.

PRESIDENTE

RELATOR

13 ADI nº 0021252-02.2019.8.08.0000





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 0021252-02.2019.8.08.0000

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM

RELATOR: DESEMBARGADOR FABIO CLEM DE OLIVEIRA

VOTO

Senhor Presidente. A Lei do Município de Itapemirim n° 3.150/2019, tem a seguinte redação:

"Art. 1°. Fica obrigado o Executivo Municipal no âmbito da administração pública direta, antes de liquidar quaisquer despesas referentes especialmente a secretaria Municipal de Obras e Urbanismo, fazer encaminhar toda documentação pertinente a cada processo administrativo a este Poder Legislativo Municipal, em 72 (setenta e duas horas), objetivando a anuência e/ou aquiescência constitucional, sob pena de crime de responsabilidade

Art. 2°. Ao chegar a mencionada documentação antes da liquidação de despesas de cada processo administrativo no âmbito deste Poder Legislativo de controle externo, fica obrigada a Presidência, até a próxima sessão ordinária subsequente, submeter ao Plenário, para os fins de anuência e/ou aquiescência da despesa a ser ou não liquidada pelo Executivo Municipal, mediante análise criteriosa e apurada da dita documentação apresentada.

Art. 3°. Será designado pela Presidência deste Poder Legislativo Municipal, um vereador membro para emitir um parecer preliminar escrito, membro esse de preferência, que tenha conhecimentos técnicos e/ou de formação na área de engenharia, construção civil e/ou obras públicas.

Parágrafo único: Elaborado esse parecer preliminar, a Presidência submeter-se-á ao Plenário, consoante previsão contida no art. 2°, comunicando-se logo em seguida, no prazo máximo de 24 (horas), mediante ofício, a decisão da referida instância máxima

13 ADI n° 0021252-02.2019.8.08.0000





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO

Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

administrativa, ao chefe do Poder Executivo Municipal, quanto a aprovação ou rejeição da liquidação de despesas a ser ou não efetivada.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º. Revogam-se as disposições em contrário."

Ocorre, todavia, que o artigo 31, caput, da Constituição Federal de 1988 dispõe que "a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei."

Além disso, "o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver." (CF/1988, art. 31, § 1º)

Ademais, "o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal." (CF/1988, art. 31, § 2º).

Afora isso, "as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei." (CF/1988, art. 31, § 3º).

Da mesma forma, o artigo 70 da Constituição Federal de 1988 dispõe que "A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo,





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO**

Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

Ressalte-se, outrossim, que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (CF/1988, Parágrafo único do art. 70).

E o art. 75, caput e o seu Parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 dispõem que:

“Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”

Comentando a forma de fiscalização do Poder Executivo Municipal pela Câmara de Vereadores, o saudoso Hely Lopes Meirelles ressaltou que “a função de controle e fiscalização da Câmara Municipal mereceu do Constituinte de 1988 destaque idêntico ao da função legislativa, na medida em que o art. 29, XI, da CF as coloca dentre os preceitos obrigatórios a serem observados na elaboração das leis orgânicas municipais. (...) Há de se destacar, aqui, o poder de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, previsto expressamente na Constituição Federal como uma das competências exclusivas do Congresso Nacional (art. 49 V), ressaltando a grande ênfase que o Constituinte de 1988 deu ao Poder Legislativo. A função de controle e fiscalização da Câmara sobre a conduta do Poder Executivo tem caráter político-administrativo e se expressa em decretos 13 ADI nº 0021252-02.2019.8.08.0000





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO

Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

legislativos e resoluções do plenário, alcançando unicamente atos e agentes que a Constituição Federal, em seus arts. 70-71, por simetria, e a lei orgânica municipal, de forma expressa, submetem à sua apreciação, fiscalização e julgamento. No nosso regime municipal o controle político-administrativo da Câmara compreende a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial, através do julgamento das contas do prefeito e suas infrações político-administrativas sancionadas com cassação do mandato." (In Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, Editora Malheiros, atualizado por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, 2007, p. 607/608).

Ademais, "exerce, ainda, a Câmara o controle legislativo de determinados atos ou contratos do Executivo, através de autorização prévia ou aprovação posterior, mas somente nos casos e limites expressos na lei orgânica do Município. Na autorizada lição de Andreozzi, "a faculdade de fiscalização e controle da Câmara sobre atos do Executivo não é uma faculdade interior ou adjacente à editar leis; pelo contrário, é fundamental e necessária para a própria elaboração de leis, a fim de que o Executivo, em relação ao qual exerce amplo controle". E remata o mesmo constitucionalista argentino: 'Não se pode dizer que estas funções que são consequência da natureza mesma das Câmaras Legislativas, sejam faculdades, incidentais e acessórias. A nosso juízo são faculdades fundamentais, transcendentais, de amplíssima projeção. No mesmo sentido, expõe Beckert que, "nos regimes democráticos o povo delega poderes, não só a legislação, mas sobretudo de fiscalização, a seus mandatários nas Câmaras, para que assegurem um governo probo e eficiente''. Tal conceito aproxima-se do de Gallway ao sustentar que o controle do Executivo pelo Legislativo se desenvolve com três finalidades: ajudar a legislação, supervisionar a Administração e informar a opinião pública sobre o cumprimento das leis." (Ob., Cit., p. 608).

13 ADI nº 0021252-02.2019.8.08.0000





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

Ressalta, ademais, que "essa função fiscalizadora da Câmara pode ser exercitada individualmente por seus membros, por comissão permanente designada para esse fim (nos moldes da comissão mista prevista nos arts. 166, § 1º e 72 da CF) ou por comissões especiais de investigação, que levarão às considerações do plenário o que souberem ou que apurarem sobre a atuação político-administrativa do prefeito, como Chefe do Executivo Municipal, para que se lhe aplique a sanção correspondente, na forma e nos casos previstos na lei orgânica municipal. Observe-se que essa função fiscalizadora foi significativamente ampliada pelo Constituinte de 1988 quando dela cuidou em relação ao Congresso Nacional, pois agora além do aspecto da legalidade, deverão ser examinados os aspectos da legitimidade, da economicidade, da aplicação das subvenções e renúncias de receitas (cf. art. 70 da CF)." (In Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, Editora Malheiros, São Paulo, 2007, p. 607/608).

O Professor Hely Lopes Meireles destacou que "A Lei Complementar nº 101, de 4.5.200 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), atribuiu importante papel ao Poder Legislativo na fiscalização da gestão fiscal, merecendo destaque: I - o atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; II - os limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; III - as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite; IV - as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidadas e mobiliária aos respectivos limites; V - a destinação de recursos obtidos com alienação de ativos (art. 59). É evidente que essa fiscalização externa realizada pela Câmara, deve conter limites do regramento e dos princípios constitucionais, em especial o da independência e harmonia dos poderes." (In Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, Editora Malheiros, São Paulo, 2007, p. 608).

E finaliza salientando que "Podemos

13 ADI nº 0021252-02.2019.8.08.0000





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO**

Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

sustentar em face dos meios constitucionais postos à disposição dos administrados e notadamente do disposto no art. 31, § 3º, da CF, que a fiscalização da conduta dos governantes, que antes era um privilégio do Poder Legislativo, na atualidade se estendeu ao próprio cidadão, em especial, ao contribuinte, que hoje em dia tem um direito subjetivo ao governo honesto. A moralidade pública e a probidade administrativa dos agentes do Poder são um direito do povo, daí a razão por que o controle da legalidade da Administração foi ampliado até o mais simples cidadão (CF, art. 5º, LXXVIII). Mas nem por isso, descabe à Câmara fiscalizar, controlar e reprimir os atos do Executivo, na medida e pela forma que a Constituição da República e a lei orgânica do Município lhe asseguram. Tratando-se de um controle político, só alcança os agentes políticos e não os servidores, sujeitos ao controle hierárquico do Executivo." (Ob. Cit., p. 609/610).

Por outro lado, "o controle da execução orçamentária compreende a verificação da legalidade dos atos que resultando tanto na arrecadação como na realização da despesa. Deve-se controlar não só a regularidade da entrada e da saída de recursos, como também o comportamento dos agentes e o cumprimento dos objetivos delineados pela Administração Pública. 'A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades e da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder' (art. 70, caput, da Constituição). O Controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, que tem sua disciplina prevista nos arts. 71 a 75 da Constituição. (...) Dispõe o art. 74 que 'os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno'. Destina-se a avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos

13





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO**

Gabinete do Desembargador Fábio Clem de Oliveira

programas de governo e dos orçamentos da União" (inc I do art. 74 da CF). O controle tem, também, por finalidade 'comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direitos privado' (inc II do art. 74). Da mesma forma objetiva, 'exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União" (inc. III), e, por fim, apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional' (inc. IV)." (In Curso de Direito Financeiro, Regis Fernandes de Oliveira, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, p. 366).

Este "controle pode ser de mérito e de legalidade. O exame de legalidade constitui-se em examinar a compatibilidade entre as normas. O ato inferior deve buscar respaldo no ato superior, isto é, em termos de despesa, o ato que a determina deve estar confortado em eventual contrato firmado com a Administração Pública que, por seu turno, foi calcado em lei e esta encontra fundamento na Constituição. Efetua-se rigoroso exame da compatibilidade da norma inferior com a superior. O exame de mérito significa o exame de oportunidade e conveniência da Administração Pública na prática do ato. Ambos buscam atender às diretrizes traçadas nas leis. A verificação da ilegalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente (art. 77). O ato ilegal pode ser anulado; o válido, revogado, se inconveniente ou inoportuno. No exame de merecimento é que se verificam todas as ocorrências de economicidade, boa aplicação dos recursos etc." (Ob. Cit. p. 367).

Deste modo, "todos aqueles que lidam com recursos públicos são obrigados a regular prestação de contas. Nos termos do parágrafo único do art. 70: 'Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre, dinheiros, bens e valores

13 ADI nº 0021252-02.2019.8.08.0000





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO**

Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária'. A prestação de conta-se realiza-se através de um ato ou de atos através dos quais o agente responsável pela gestão dos recursos relata os fatos financeiros ocorridos sob o seu encargo. De outro lado, há a tomada de contas, contra face do ato de prestá-la. Deixando de fazê-lo, o órgão competente pode exigir a prestação ou realizar, por sua conta, seu exame. O órgão que normalmente encarregado de tomar as contas é o Tribunal competente. No entanto, a qualquer tempo, a autoridade responsável pode exigir que alguém preste contas" (Ob. Cit., p. 367)

E "essa prestação de contas pode ser interna, quando exigida pela autoridade hierarquicamente superior ou externa, na forma prevista pelo art. 71 da Constituição da República, pelo Tribunal de Contas. Segundo definido no art. 81 da Lei 4.320/64, 'o controle da execução orçamentária pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da Administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da lei de orçamento. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, nos exatos termos do inc. I do art. 71 da Constituição. O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta (60) dias a contar do recebimento das contas. O instrumento da prestação de contas é feito através de contabilidade, de forma a evidenciar a situação de todas as receitas e despesas, bem como através de balanços orçamentário, financeiro e patrimonial. Todos os que lidam com dinheiro público são obrigados à prestação de conta, seja a Administração Direta, sejam as entidades da Administração Indireta, na ampla definição do art. 107 da lei em comento, todos que tenham legitimidade ativa para cobrar qualquer tipo de tributo ou contribuição ou exigir qualquer receita não tributária." (In Curso de Direito Financeiro, Regis Fernandes de Oliveira, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, p. 367/368).

13 ADI nº 0021252-02.2019.8.08.0000





Handwritten signature or initials in the top right corner.

**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO**

Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

E "verifica-se do exame das atribuições do Tribunal de Contas (art. 71 da CF) que a nossa Constituição adota os sistemas de controle posterior e concomitante (art. 72), realizando-se a fiscalização sem prejuízo ou retardamento dos serviços que incumbem à administração. Assim, os incisos IX e X do art. 71 permitem ao Tribunal de Contas assinar um prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, e verificada ilegalidade, bem como sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato ao Poder Executivo, as medidas cabíveis. Se o Congresso ou Poder Executivo, no prazo de novante dias, não efetivar as medidas antes referidas, o Tribunal decidirá a respeito (§§ 1º e 2º do art. 71 da CF). (In Manual de Direito Financeiro e Tributário, Luiz Emygdio F. da Rosa Jr., 14ª edição, Editora Renovar, 2000, . 109/110).

Destes ensinamentos extrai-se que o Poder Legislativo Municipal tem competência para aprovar ou rejeitar as contas do Prefeito e pode, a qualquer tempo, provocar o Tribunal de Contas do Estado para que apure qualquer irregularidade contábil do Poder Executivo. E o Tribunal de Contas poderá se, for o caso, sustar o ato ou encaminhar solicitação para que o Poder Executivo suste determinado contrato suspeito de irregularidade e se este não o fizer no prazo de 60 (sessenta) dias, poderá o Tribunal de Contas do Estado sustá-lo.

Do mesmo modo, os Vereadores podem comunicar os fatos supostamente irregulares ao Ministério Público Estadual que poderá adotar as medidas civis e penais contra os responsáveis pelos atos, dentre os quais se destacam o ajuizamento de ações de improbidade administrativa, ações civis públicas e inquéritos civis e apresentação de denúncia criminal além da requisição de instalação de inquéritos policiais (CF/1988, art. 129, incisos I, II,

Handwritten mark or signature in the bottom right corner.

13 ADI nº 0021252-02.2019.8.08.0000





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO**

Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

III e VIII).

Releva destacar, ainda, que os Vereadores da Câmara Municipal poderão instituir Comissões Permanentes para o acompanhamento do orçamento ou Comissões Parlamentares - CPI para apurar fato certo, e em prazo certo, objetivando apurar supostas irregularidades, bem como poderão, como vereadores e como cidadãos ajuizarem ações populares para combaterem os atos lesivos à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, artístico, cultural (CF/1988, art. 5º, LXXVIII).

Aliás, Hely Lopes Meireles enfatizou que "a comissão de inquérito tem amplo poder investigatório no âmbito municipal, podendo fazer inspeções, levantamentos contábeis e verificação de órgãos da Prefeitura ou da Câmara, bem como qualquer entidade descentralizada do Município, desde que tais exames se realizem na própria repartição, sem retirada de seus livros e documentos, os quais podem ser copiados ou fotocopiados pelos membros ou auxiliares da Comissão." (In Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, Editora Malheiros, São Paulo, 2007, p. 653).

Deste modo, ainda que a Câmara de Vereadores tenha a função fiscalizadora não pode, todavia, exigir que o Poder Executivo a ela fique subordinado e obrigado a antes de liquidar quaisquer despesas encaminhar ao Poder Legislativo Municipal o respectivo processo administrativo de liquidação objetivando obter prévia anuência e/ou aquiescência do Poder Legislativo, como se esta anômala forma estivesse inserida no âmbito do controle externo referente aos atos de gestão, sob pena de crime de responsabilidade.

A prevalecer a Lei ora impugnada, o Poder Executivo ficará refém da Câmara Municipal para executar o orçamento previamente aprovado, realizando as despesas contraídas com observância dos princípios que regem a administração pública.

13 ADI nº 0021252-02.2019.8.08.0000





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

A lei em questão ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), por se tratar de ato normativo emanado do Poder Legislativo, fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo municipal na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública de celebração de contratos compras e serviços públicos.

Em flagrante ofensa ao princípio da simetria, pois, com a edição da lei em comento o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados, tentando impor ao Prefeito atos de gestão, especificamente os de liquidação de despesas contraídas, os quais são de sua exclusiva competência, violando o artigo 17, Parágrafo único da Constituição Estadual de 1989 que dispõe que:

"Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Poder Judiciário.

Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição."

Ademais, ao definir que a falta do envio da documentação pelo Poder Executivo à Câmara Municipal constitui crime de responsabilidade, a Lei Municipal em questão viola o direito da União de legislar sobre direito penal (CF/1988, art. 22, Inciso I).

Verifica-se, pois, que a Lei nº 3.150/2019 do Município de Itapemirim é material e formalmente inconstitucional, relevando destacar que, de regra, a prestação de contas é feita de forma anual, e portanto, em momento posterior aos gastos e despesas

13





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO

Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

efetuados pelo Poder Executivo, e, em prevalecendo a lei impugnada, a prestação de contas passará a ser a cada ato, o que inviabiliza o funcionamento da Administração Pública Municipal.

Neste ponto, ressalte-se que o art. 3º, da Lei nº 3.150/2019 do Município de Itapemirim determina que seja designado um Vereador para emitir um parecer preliminar escrito e que elaborado este parecer preliminar a Presidência o submeterá ao Plenário, comunicando mediante Ofício, a decisão quanto a aprovação ou rejeição da liquidação de despesas pelo Poder Legislativo.

Consigne-se, ainda, que na presente ação de inconstitucionalidade não cabe a análise da alegação de que a aludida Lei Municipal violou a Lei Orgânica do Município de Itapemirim ou o Regimento Interno da Câmara Municipal de Itapemirim, porque tal análise é de ilegalidade e não de inconstitucionalidade, de forma que a suposta ofensa constitucional seria reflexa, matéria que não pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, apenas de controle difuso de constitucionalidade.

Desse juízo, confirmam-se precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que transcrevo apenas para efeito de ilustração, eis que este entendimento é pacífico:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 775, DE 29 DE MAIO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE NOVA CAMPINA. 'DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE CESTA BÁSICA AOS SERVIDORES DA PREFEITURA E CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA CAMPINA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS'. INVOCAÇÃO DE AFRONTA AOS ARTIGOS 16, 17, 19, 20, 21 E 22, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, AO ARTIGO 103 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, AO ARTIGO 169 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ARTIGO 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. APENAS OS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PODEM SERVIR DE PARÂMETRO PARA O EXAME DE LEI MUNICIPAL EM CONTROLE CONCENTRADO DE

13 ADI nº 0021252-02.2019.8.08.0000





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

INCONSTITUCIONALIDADE, REALIZADO PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. OFENSA AO ARTIGO 169, DA CARTA POLÍTICA DO ESTADO, CARACTERIZADA COMO REFLEXA. EXAME INADMISSÍVEL. PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NESSE SENTIDO.

A Corte Suprema em v. aresto proclamou: "Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público.". PRELIMINAR ACOLHIDA. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NOS TERMOS DO ARTIGO 485, VI, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, POR FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL NA MODALIDADE ADEQUAÇÃO."

(TJ-SP 21035031320178260000 SP 2103503-13.2017.8.26.0000, Relator: Amorim Cantuária, Data de Julgamento: 18/10/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/10/2017)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA N. 001/2016, DO MUNICÍPIO DE ITÁ. CÂMARA MUNICIPAL. ALEGADA OFENSA A NORMAS DO REGIMENTO INTERNO DA CASA LEGISLATIVA E A DISPOSITIVOS DE LEI DURANTE O SEU TRÂMITE. INADMISSIBILIDADE DA ACTIO, NESTE TOCANTE. OFENSA CONSTITUCIONAL REFLEXA OU INDIRETA. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. ATO SEM EFEITOS EXTERNOS. DIVULGAÇÃO SIMPLIFICADA CABÍVEL. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 16, E 111, §§ 1º E 2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VÍCIO MATERIAL. MANDATO DA MESA. DURAÇÃO. PRAZO DE 1 (UM) ANO. VIOLAÇÃO AO ART. 46, 3º, DA CARTA LOCAL, SIMÉTRICO AO ART. 57, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. NORMA DE OBSERVÂNCIA NÃO OBRIGATÓRIA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA CORTE DE JUSTIÇA. IMPROCEDÊNCIA. "A representação por inconstitucionalidade de norma municipal perante este e. Tribunal de Justiça tem como requisito a afronta do ato normativo questionado aos dispositivos da Constituição Estadual, via única e estrita de reconhecimento de eventual mácula. Não obstante, inviáveis eventuais questionamentos que utilizem como parâmetro instrumento

13 ADI nº 0021252-02.2019.8.08.0000





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO

Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

normativo outro - como leis orgânicas e regimentos internos - e não a Carta Política do Estado, é fato configurador de simples regularidade interna. Nesses casos, ante a ausência de contrariedade direta à Constituição, há configuração da chamada inconstitucionalidade reflexa ou indireta, a qual, por certo, não autoriza combate por meio de ação direta de inconstitucionalidade" (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade n. 2001017-52.2014.8.26.0000, de São Paulo, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 14-5-2014)."[...] quando a Carta Política Federal refere-se ao mandato de dois anos para os membros da Mesa diretora do Legislativo, está estabelecendo um limite temporal máximo, vencido o qual há de ser obrigatoriamente aplicado o princípio da rotatividade. Nada impede que este venha a incidir em tempo menor. Tal opção insere-se na órbita da autonomia municipal, assentada na capacidade de auto-organização e de autogoverno do Município. A fixação do período de dois anos como tempo de duração do mandato não se constitui em norma de atendimento compulsório, figurando no texto constitucional apenas como limite máximo para a rotatividade" (MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 12 ed. São Paulo: Malheiro, 2001, p. 599, grifo nosso)."
(TJ-SC - ADI: 40300275920178240000 Capital 4030027-59.2017.8.24.0000, Relator: Stanley da Silva Braga, Data de Julgamento: 03/10/2018, Órgão Especial)

Reprise-se, ademais, que o Poder Legislativo Municipal já detém o Poder de Fiscalização conferido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica do Município de Itapemirim, valendo ressaltar que de acordo com o art. 12, Inciso II Lei Orgânica do Município de Itapemirim "cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado nos arts. 13, 32, 33 e 34, apreciar todas as matérias da competência do Município, especialmente sobre: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operação de crédito e dívida pública".

13 ADI nº 0021252-02.2019.8.08.0000





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
Gabinete do Desembargador Fabio Clem de Oliveira

Bem como que de acordo com o seu art. 13, Inciso III, VIII, IX e X, "é da competência exclusiva da Câmara Municipal resolver definitivamente sobre: convênios, consórcios ou acordos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio municipal"; "julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Prefeito e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo"; "proceder a tomada de contas do Prefeito quando não apresentadas à Câmara Municipal até o dia 31 de março de cada ano"; e "fiscalizar e controlar, diretamente, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta".

Ademais, a Lei Orgânica Municipal de Itapemirim dispõe em seu artigo 48, caput, §§ 1º e 2º que:

"Art. 48 - O controle externo será exercido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas do Espírito Santo, que emitirá parecer prévio sobre as contas do Prefeito, que deverá prestar anualmente. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º. 26/2010)

§ 1º - As contas deverão ser apresentadas até sessenta dias após o início da sessão legislativa. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º. 26/2010)

§ 2º - Se até este prazo não tiverem sido apresentadas as contas, a Comissão Permanente de Fiscalização procederá a tomada de contas especial. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º. 26/2010)."

Por estas razões, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei n.º 3.150/2019 do Município de Itapemirim. Copm efeitos *ex tunc*.

É como voto.

Desembargador Fabio Clem de Oliveira
Relator

13 ADI n.º 0021252-02.2019.8.08.0000

