

Direta de Inconstitucionalidade n. 4034530-55.2019.8.24.0000, Tribunal de Justiça

Requerente : Prefeito do Município de São Joaquim

Advogado : Fábio Matos Goulart (OAB: 10322/SC)

Requerido : Câmara Municipal de Vereadores de São Joaquim

Relator: Desembargador Pedro Manoel Abreu

Vistos etc.

1. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade interposta pelo Prefeito Municipal de São Joaquim em face dos artigos 36 e 47 da Lei Municipal n. 4.653/19 aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores do Município.

Relata que, em 26 de agosto de 2019, por iniciativa do executivo municipal, foi enviada à Câmara de Vereadores o projeto de lei n. 32/2019 que estabelecia as diretrizes orçamentárias do Município de São Joaquim SC, para o exercício de 2020, dando outras providências.

Na data de 27 de novembro de 2019, foi encaminhado ao executivo o Of. 156/CM/2019, informando que a lei foi aprovada com emendas aditivas e modificativas ao projeto original.

Dentre as várias emendas, entende que duas em especial ferem dispositivos constitucionais, já que incluíram condicionantes à prática de atos de gestão da administração, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Aduz, nestes termos, que a proposta legislativa que culminou se transformando na lei impugnada, é verticalmente incompatível com o nossa sistemática constitucional, devendo ser cautelarmente declarada inconstitucional.

2. Defere-se a liminar requerida.

O Prefeito Municipal de São Joaquim está legitimado para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em confronto com a Constituição Estadual, conforme disposição expressa do inciso VII do art. 85 do

referido diploma legal.

Convém observar que não se admite a apresentação em mesa da medida cautelar em ADI. Sobre o assunto, aliás, o Regimento Interno deste Tribunal de Justiça dissipou dúvidas ao estabelecer, em seu art. 229:

Em caso de excepcional urgência, as medidas cautelares requeridas nas ações diretas de inconstitucionalidade, quando propostas nos dias em que não houver expediente forense, poderão ser deferidas, *ad referendum* do Órgão Especial, pelo relator, que deverá apresentá-las na sessão seguinte para apreciação, sendo indispensável a inclusão do processo na pauta de julgamento.

Quanto à excepcional urgência, característica indissociável do *periculum in mora*, a norma estadual que regula o processamento do controle abstrato de constitucionalidade estabelece o seguinte:

Art. 10 Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Órgão Especial do Tribunal, observado o disposto no art. 13, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§1º O Relator, julgando indispensável, ouvirá o Procurador-Geral do Estado ou do Município, conforme o caso, e o Procurador-Geral de Justiça, no prazo de três dias.

§2º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal.

§3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

À toda evidência, garantida constitucionalmente a reserva de plenário (art. 97 da CF/88 e art. 84 da CE/89) para o reconhecimento da inconstitucionalidade abstrata das normas, o sistema jurídico caminha para a proteção das normas que seguirem o trâmite regular, permitindo apenas em casos extremos a concessão de medidas cautelares com a postergação do contraditório e da manifestação colegiada.

Nesse contexto, diante da urgência que se requer e considerando os óbices criados pelas normas inquinadas de inconstitucionalidade para a prática de atos administrativos típicos de gestão do Município, como será

destacado na fundamentação da presente decisão, entende-se presente a autorização de pronunciamento unipessoal do Relator, considerando também o *periculum in mora*, já que somente será possível pautar a medida cautelar para a sessão de fevereiro ou março de 2020.

Quanto ao mérito, merece provimento liminar o pedido do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Pretende o Prefeito, que seja declarada liminarmente a inconstitucionalidade dos artigos 36 e 47 da Lei Municipal n. 4.653/19, por ter acrescentado, em emenda aditiva, condição que usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a prática dos atos descritos na norma.

O art. 36 do Projeto Lei 32/2019 enviado pelo Executivo ao Legislativo previa:

Art. 36 Nos casos de necessidade temporária de excepcional interesse publico devidamente qualificado pela autoridade competente a administração municipal poderá autorizar a realização de horas extras pelos servidores, quando as despesas com pessoal não excederem a 95% (noventa e cinco por cento) do limite estabelecido no artigo 20, III da Lei complementar n. 101/00.

Porém, o art. 36 do Projeto Lei 32/2019 com emenda aditiva do Legislativo municipal foi assim aprovado:

Art. 36 Nos casos de necessidade temporária de excepcional interesse publico devidamente qualificado pela autoridade competente a administração municipal poderá autorizar a realização de horas extras pelos servidores, quando as despesas com pessoal não excederem a 95% (noventa e cinco por cento) do limite estabelecido no artigo 20,III da Lei complementar n. 101/00, **mediante autorização legislativa.** (emenda aditiva n. 15, 25/11/19)

Já o art. 47 do Projeto de Lei 32/19 enviado pelo Executivo ao Legislativo continha a seguinte redação:

Art. 47 O Executivo Municipal poderá assinar convênio com o Governo Federal e Estadual, através de seus órgãos da Administração direta ou indireta para a realização de obras ou serviços de competência do município ou não.

Porém, após a emenda aditiva aprovada pelo Legislativo municipal, ficou com a seguinte redação:

Art. 47 O Executivo Municipal poderá assinar convênio com o Governo Federal e Estadual, através de seus órgãos da Administração direta ou indireta para a realização de obras ou serviços de competência do município ou não, **desde que especificamente autorizado por lei.** (emenda aditiva n. 20,

25/11/19).

As expressões "mediante autorização legislativa" e "desde que especificamente autorizado por lei" constituem-se o núcleo desta postulação.

O requerente alega que a Câmara Municipal, com as emendas aditivas, legislou a respeito de aspectos que envolvem o regime laboral dos servidores públicos municipais (caso do artigo 37), invadindo a esfera da gestão administrativa, que incumbe ao Poder Executivo, além de pretender participar de questões que envolvem o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo (caso do artigo 47º).

A Constituição Federal, ao dispor sobre a forma de organização dos Municípios, preceitua:

Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovado por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:(...).

E, em se tratando de competência privativa do Prefeito Municipal para a iniciativa de leis, dispôs a Lei Orgânica do Município de São Joaquim:

Art. 63 – Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

- I - a iniciativa das Leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;
- II - representar o Município em juízo e fora dele;
- III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara e expedir os regulamentos para sua fiel execução;
- IV - vetar, no todo ou em parte, os projetos de lei aprovados pela Câmara;
- V - promover, nos termos da lei, a desapropriação;
- VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;
- VII - permitir ou autorizar o uso de bens municipais, por terceiros de acordo com a Lei;
- VIII - permitir ou autorizar a execução de serviços públicos, por terceiros, de acordo com a Lei;**
- IX - promover os cargos públicos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;**
- X - enviar à Câmara os projetos de lei relativos ao orçamento anual;**
- XI - encaminhar à Câmara de Vereadores, até 31 de Março, a prestação de contas, bem como os balanços do exercício findo.

Já a Competência da Câmara Legislativa é descrita nos artigos 24 e 25 da Lei Orgânica do município, nos seguintes termos:

Art. 24 – Compete a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor

sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente:

I – instituir e arrecadar os tributos de sua competência bem como aplicar suas rendas;

II – autorizar isenções e anistias fiscais e a remissão de dívidas;

III – votar o Orçamento anual bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;

IV – deliberar sobre obtenção e concessão de empréstimos e operações de créditos bem como a forma e os meios de pagamento;

V – autorizar a concessão de serviços públicos;

VI – autorizar a concessão do direito real de uso de bens municipais;

VII – autorizar a concessão administrativa de uso de bens municipais;

VIII – autorizar a alienação de bens imóveis;

IX – autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargo;

X – criar, transformar e extinguir cargos, empregos e funções públicas e fixar respectivos vencimentos, inclusive os dos serviços da Câmara;

XI – aprovar o Plano Diretor;

XII – estabelecer regime jurídico dos funcionários municipais, por iniciativa do Poder Executivo;

XIII – código de obras;

XIV – sistema viário municipal;

XV – denominação de logradouros e vias públicas;

XVI – saneamento urbano, higiene, sossego e salubridade pública;

XVII – legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando legislação federal e estadual;

XVIII – dispor sobre a criação, organização e supressão de Distrito;

XIX – autorizar a constituição de consórcios com outros Municípios;

XX – uso da propriedade e zoneamento urbano;

XXI – símbolos do município;

XXII – autorizar referendo e plebiscito;

Art. 25 – Compete privativamente a Câmara exercer as seguintes atribuições:

I – eleger sua Mesa;

II – elaborar o Regimento Interno;

III – organizar os serviços administrativos internos e prover os cargos respectivos;

IV – propor a criação ou extinção dos cargos dos serviços administrativos internos e a fixação dos respectivos vencimentos;

V – conceder licença ao Prefeito, ao Vice Prefeito e aos Vereadores, por motivo de saúde e interesse particular;

VI – autorizar o Prefeito a ausentar-se do município por mais de quinze dias, salvo em gozo de férias;

VII – tomar e julgar as contas do Prefeito, deliberando sobre o parecer do Tribunal de Contas do Estado no prazo máximo de sessenta (60) dias de seu recebimento, observados os seguintes preceitos:

a) o parecer do Tribunal somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços (2/3) dos membros da Câmara;

b) decorrido o prazo de sessenta dias (60), sem deliberação pela Câmara, as contas serão consideradas aprovadas ou rejeitadas, de acordo com a conclusão do parecer do Tribunal de Contas;

VIII – decretar a perda de mandato do Prefeito e dos Vereadores, nos casos indicados na Constituição Federal;

IX – autorizar a realização de empréstimos, operações ou acordos externos de qualquer natureza, de interesse do Município;

X – proceder à tomada de contas do Prefeito, através de comissão especial, quando não apresentadas à Câmara, dentro de sessenta dias (60) após a abertura da sessão legislativa;

XI – “ ...” Declarado Inconstitucional pelo TJSC através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2003.028242-4. (Teor do inciso – “aprovar convênio, acordo ou qualquer outro instrumento celebrado pelo Município, com a União, o Estado, outra pessoa jurídica de direito público interno ou entidades assistenciais culturais”);

XII – estabelecer e mudar temporariamente o local de suas reuniões;

XIII – convocar o Prefeito e o Secretário do Município para prestar esclarecimento, apazando dia e hora para o comparecimento;

XIV – deliberar sobre o adiamento ou a suspensão de suas reuniões;

XV – criar comissão parlamentar de inquérito sobre fato determinado e prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros;

XVI – conceder título de Cidadão Honorário ou conferir homenagem à pessoas que reconhecidamente tenham prestado relevantes serviços ao Município ou nele se destacado pela atuação exemplar na vida pública e particular, mediante proposta pelo voto de dois terços (2/3) dos membros da Câmara, acompanhado de seu currículo;

XVII – solicitar a intervenção do Estado no município;

XVIII – processar e julgar o Prefeito, o Vice Prefeito e Vereadores nas infrações político-administrativas;

XIX – realizar por delegados de sua confiança, inspeções sobre quaisquer documentos da gestão financeira, orçamentária e patrimonial do município e órgãos da administração indireta, caso o chefe do Executivo não cumpra o prazo estipulado no artigo 52, inciso II, desta Lei;

XX – Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo incluído os da administração indireta, com acesso livre dos Vereadores aos seus setores, inclusive a documentos; *

* Redação dada pela Emenda nº 01/2007 de 11/06/2007.

XXI – fixar, observado a Constituição Federal, a remuneração e verbas de representações do Prefeito, do Vice Prefeito e dos Vereadores até 6 (seis) meses antes do término da legislatura, par a subsequente, observados os limites estabelecidos em Lei;

XXII – aquisição, alienação, arrendamento e concessão de direito real de uso de imóveis de domínio municipal;

XXIII – dispor sobre a sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e de serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

XXIV – A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores são fixados pela Câmara Municipal, até 6 (seis) meses antes do término da legislatura, para a subsequente observado os limites estabelecidos na Lei Complementar Estadual e o que segue;

- a) Dividir-se-á em parte fixa e variável;
- b) A parte variável não poderá ser inferior a fixa e corresponderá ao comparecimento do Vereador as reuniões e a participação na votação;
- c) Somente 1 (uma) reunião poderá ser remunerada;
- d) Não poderão ser remuneradas mais de cinco reuniões extraordinárias por mês;
- e) A representação do Presidente da Câmara será fixada até 50% (cinquenta por cento) da remuneração;
- f) É vedada a concessão de ajuda de custos.

XXV – Dar posse ao Prefeito e ao Vice-Prefeito, conhecer de sua renúncia e afastá-los definitivamente do exercício do cargo;

XXVI – Solicitar informações ao Prefeito sobre assuntos administrativos;

No caso dos autos, nota-se que os artigos 36 e 47 da Lei Municipal n. 4.653/19, exigem prévia autorização legislativa para que o Prefeito Municipal, no uso de sua competência privativa, promova a autorização de "horas extras" e para que o Executivo possa assinar convênio com o Governo Federal e Estadual nas situações excepcionais previstas em lei, o que é, evidentemente, insustentável.

Dispõe a Constituição Estadual em seu art. 32:

São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O mesmo dispositivo guarda simetria com o disposto no art. 2º da Constituição Federal, quando esta trata dos Poderes da União.

Assim, sendo, constata-se aparentemente que há vulneração ao princípio constitucional da separação dos Poderes, pois as expressões "mediante autorização legislativa" e "desde que especificamente autorizado por lei" limitam a ação do Executivo, sujeitando-o a uma exigência descabida que não encontra amparo em qualquer dispositivo constitucional ou mesmo na Lei Orgânica do Município de São Joaquim.

Leciona Hely Lopes Meirelles:

Para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode

a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito. (Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 619)

Assim, imiscuiu-se o Poder Legislativo Municipal em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo, nos termos da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal.

Tem-se, portanto, que as emendas aditivas impõem a necessidades de autorizações legislativas condicionantes ao Poder Executivo, em afronta ao princípio da independência e harmonia entre os poderes.

Acrescente-se, ainda, que as alterações legislativas violam o princípio da reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo, estampado na Lei Orgânica do Município de São Joaquim, padecendo, via de consequência, de vício formal.

Diante deste quadro, esta presente o *fumus boni juris*, positivado na relevância do fundamentos de direito apresentados pelo autor.

O *periculum in mora* restou demonstrado diante do fato de que a imposição de autorização legislativa, subordinaria os atos administrativos a delongas legislativas desnecessárias, não previstas em norma constitucional, gerando dificuldades para a livre gestão do município, que podem redundar em prejuízos irreparáveis, inviabilizando atos que se reputarem indispensáveis.

Ante o exposto, *ad referendum* do egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça, defere-se a liminar para suspender, até decisão final, a eficácia da expressão "mediante autorização legislativa" do artigo 36 e "desde que especificamente autorizado por lei" do artigo 47, contida na Lei Municipal n. 4.653/19, do Município de São Joaquim até ulterior deliberação colegiada.

A presente decisão singular será submetida ao Órgão Especial na data mais próxima possível para inclusão em pauta.

Assim, determina-se à Secretaria do Órgão Especial que providencie, com urgência, a ciência dos seguintes órgãos e autoridades para

que se manifestem sobre o pedido cautelar, no prazo comum de três dias (art. 10 da Lei n. 12.069/01):

a) a Câmara de Vereadores do Município de São Joaquim, na pessoa do Vereador Presidente de sua Mesa Diretora;

b) o Excelentíssimo senhor Procurador Geral de Município de São Joaquim;

c) a douta Procuradoria Geral de Justiça.

Intimem-se o Prefeito Municipal requerente, a Câmara de Vereadores do Município de São Joaquim, na pessoa do Vereador Presidente de sua Mesa Diretora, e a douta Procuradoria Geral de Justiça sobre o inteiro teor desta decisão (art. 229, parágrafo único, do RITJSC).

Florianópolis, data da assinatura digital.

Desembargador Pedro Manoel Abreu
Relator