



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

Registro: 2021.0000326165

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2202225-77.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AVARÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AVARÉ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO "EX TUNC". V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ARTUR MARQUES, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 28 de abril de 2021.

RENATO SARTORELLI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AVARÉ

REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AVARÉ

EMENTA:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.399, DE 07 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE AVARÉ QUE 'DISPÕE SOBRE DETERMINAÇÃO AO EXECUTIVO MUNICIPAL DE ENVIO SEMANAL AO LEGISLATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS COM OS VALORES RECEBIDOS DO REPASSE DO GOVERNO FEDERAL, CONSTANTE DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020, QUE ESTABELECEU O PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 (COVID-19), E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - CRIAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS SEMANAL - MODALIDADE DIVERSA DE CONTROLE EXTERNO - INADMISSIBILIDADE - MATÉRIA QUE DEVE SER DISCIPLINADA POR MEIO DE LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - ABUSO, ADEMAIS, DO PODER DE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

EMENDA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 33, INCISO I, 144 E 150, TODOS DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE

"O controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública limita-se às hipóteses previstas no ordenamento constitucional, sendo defeso ao legislador municipal instituir modalidade diversa de controle, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes"

VOTO Nº 33.316

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Avaré em face da Lei Municipal nº 2.399, de 07 de agosto de 2020, que *"dispõe sobre determinação ao Executivo Municipal de envio semanal ao Legislativo das despesas realizadas com os valores recebidos do repasse do Governo Federal, constante da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e dá outras providências", apontando violação aos artigos 5º e 25 da Constituição Bandeirante.

Sustenta o requerente, em apertada síntese, que incumbe ao Chefe do Poder Executivo administrar o patrimônio municipal, malferindo o princípio da separação dos poderes a imposição prevista pela norma impugnada no sentido de obrigar o Prefeito a encaminhar semanalmente à Câmara dos Vereadores documentos relacionados aos gastos públicos oriundos do repasse proveniente da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Argumenta, em acréscimo, que o Legislativo local extrapolou seu poder de fiscalização, instituindo forma de controle externo diverso daquele previsto no texto constitucional, aduzindo que a administração municipal já disponibiliza na página da internet da Prefeitura informações de gastos relacionados à pandemia, promovendo, com isso, a transparência da gestão pública e mantendo a população informada. Alega, ainda, que o diploma normativo questionado estabelece obrigações ao Poder Executivo, adentrando na esfera de atribuições de servidores municipais, o que configura afronta ao pacto federativo, acenando, de resto, com a hipótese de vício de iniciativa. Ponderando, no mais, que se encontram presentes os



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, insiste na suspensão de eficácia da Lei nº 2.399, de 07 de agosto de 2020, do Município de Avaré, até decisão definitiva, declarando-se, a final, sua inconstitucionalidade.

Concedida a liminar, o Município de Avaré pleiteou sua habilitação no feito em razão do interesse da Fazenda Pública na defesa do erário municipal (*cf. fl. 100*).

O Presidente da Câmara Municipal de Avaré prestou informações, apontando, preliminarmente, com a irregularidade na representação processual do requerente, impondo-se a extinção da ação direta. No mérito, defendeu, em resumo, a higidez do diploma normativo impugnado, editado com base na competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local (*artigo 30, inciso I, da Constituição Federal*), invocando, em seu prol, dispositivos da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da edilidade. Aduziu, em complementação, que a norma atacada busca aprimorar a transparência e o acompanhamento dos gastos com recursos federais recebidos para enfrentamento da pandemia, inexistindo extrapolação do poder de fiscalização. Asseverou, ainda, a importância do controle das despesas públicas diante das notícias de desvios de verbas destinadas ao combate do coronavírus, acenando, no



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

mais, com a hipótese de iniciativa legislativa concorrente e a possibilidade de aumento de despesas. Busca, por isso, o decreto de improcedência.

A Procuradora Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (*cf. fl. 123*).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela procedência da ação direta (*fls. 126/134*).

É o relatório.

1) Indefiro, de início, o pedido de habilitação do Município de Avaré no feito na medida em que o artigo 7º da Lei 9.868/1999 **veda expressamente** a intervenção de terceiros no âmbito do processo de fiscalização normativa abstrata, sendo apenas admitida a figura do ***amicus curiae***, que possui natureza predominantemente instrutória, sendo *“um colaborador da Justiça que, embora possa deter algum interesse no desfecho da demanda, não se vincula processualmente ao resultado do seu julgamento, que não atinge sua esfera jurídica em condições diferentes do que as demais pessoas desvinculadas da relação processual”* (ADI nº 3.460 ED/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Teori Zavascki),



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

situação que aqui não se vislumbra.

2) Rejeito, outrossim, a arguição de irregularidade na representação processual na medida em que o requerente juntou procuração com poderes especiais para o ajuizamento da ação direta, contendo a indicação objetiva e individualizada do diploma normativo questionado (*fl. 13*).

No caso, o Presidente da edilidade sustenta que a advogada ocupa cargo comissionado na Prefeitura, cujas atribuições são totalmente distintas da procuradoria jurídica do Município, ficando evidente a irregularidade administrativa e o vício na representação processual.

Sucedede que eventual desvio de função da procuradora constituída não é fundamento para afastar a validade dos atos processuais praticados por advogada regularmente inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil, podendo, se for o caso, gerar reflexos na esfera administrativa.

Demais disso, é importante ressaltar que a legitimação ativa conferida para a propositura da ação direta (*artigo 90, inciso II, da Carta*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

Paulista) foi instituída ao Prefeito do Município em caráter *intuitu personae*, reconhecendo-se-lhe, inclusive, excepcional *jus postulandi*, como decorrência do exercício da função pública (*ADI nº 5.084, Relatora Ministra Rosa Weber*), **dispondo de capacidade postulatória plena e podendo atuar no âmbito da ação direta sem o concurso de advogado** (*Ives Gandra da Silva Martins e Gilmar Ferreira Mendes, Controle Concentrado de Constitucionalidade, Editora Saraiva, 2ª edição, pág. 246*), ficando prejudicada qualquer irregularidade na representação processual na medida em que o Chefe do Poder Executivo local subscreveu a petição inicial.

Ainda que assim não fosse, não era o caso de extinção do feito por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, cabendo antes a intimação pessoal do requerente para sanar o vício, nos termos do artigo 76 do Código de Processo Civil, providência que aqui não se faz necessária diante da fundamentação anteriormente alinhada.

3) Ressalto, por outro lado, que a argumentação em torno de dispositivos contidos na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal não comporta análise no âmbito restrito da ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

Justiça, que somente pode ser conhecida no que diz respeito a suposta afronta à Constituição Estadual.

4) No mais, a ação é de ser julgada procedente.

O texto impugnado tem o seguinte teor, **verbis**:

Lei nº 2.399, de 07 de agosto de 2020, do Município de Avaré, que “dispõe sobre determinação ao Executivo Municipal de envio semanal ao Legislativo das despesas realizadas com os valores recebidos do repasse do Governo Federal, constante da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e dá outras providências”:

“Considerando o Decreto nº 5835/2020 em que declara o estado de calamidade pública no município de Avaré para enfrentamento da pandemia decorrente do novo Coronavírus - COVID 19;

Considerando a sanção do PLP nº 039/2020 aprovado pelo Congresso Nacional, que institui as medidas de socorro aos estados e municípios durante a crise causada pela pandemia do novo coronavírus;



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

Considerando que, conforme o citado PLP nº 039/2020, o município de Avaré irá receber a verba no valor de R\$ 10.139.852,37;

Considerando que de tal valor do repasse supracitado, 12,70% (doze vírgula setenta por cento) do total será obrigatório o investimento na saúde;

Considerando que do citado valor, 87,30% (oitenta e sete vírgula trinta por cento) será de aplicação livre do Executivo Municipal;

Art. 1º Fica determinado ao Executivo Municipal nos termos do art. 46, da Lei Orgânica do Município de Avaré, o envio de toda documentação relacionada aos gastos públicos oriundos do valor do repasse feito pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, de 27 de maio de 2020.

Parágrafo único. Para fins desta Lei, a documentação com os gastos deverá ser enviada semanalmente pelo Executivo Municipal ao Legislativo.

a) Entende-se pela documentação mencionada no caput deste artigo, Pedidos de Compra, Cotação, Empenhos, Liquidações, Notas Fiscais dos fornecedores, e Ordem de Pagamento, emitidos pelos departamentos competentes da Administração Municipal.

Art. 2º Os arquivos com a documentação constante da alínea 'a' desta lei, poderá ser encaminhada à Câmara



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

Municipal de Avaré em mídia.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário” (cf. fl. 72).

De início, cumpre registrar que a matéria regulada pela Lei Municipal nº 2.399/2020 não se insere na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo e tampouco disciplinou atribuições de servidores municipais, descabendo cogitar de vício de iniciativa.

Paralelamente, não é todo e qualquer projeto de lei que crie despesas ou determine obrigações ao Poder Executivo que estará adstrito à disciplina normativa privativa do Prefeito, sob pena de se esvaziar a função típica da Câmara Municipal.

Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

no texto constitucional (*artigo 24, § 2º, da Carta Paulista*¹) devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa parlamentar de projeto de lei que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade.

Essa questão, aliás, foi objeto do

¹ “**Artigo 24** - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1** - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
- 2** - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;
- 3** - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
- 4** - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)
- 5** - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- 6** - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos”.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

Tema nº 917 da Repercussão Geral, tendo o E. Supremo Tribunal Federal consolidado a seguinte tese, **verbis**:

“Recurso extraordinário com agravo.

Repercussão geral.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias.

3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.

5. Recurso extraordinário provido” (ARE nº 878.911 RG/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes - grifo nosso).

Afastadas tais digressões, forçoso é reconhecer a inconstitucionalidade da lei municipal em exame.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

Não obstante a autonomia dos Municípios para se auto-organizar e autoadministrar, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual em razão do princípio da simetria e da norma contida no artigo 144 da Carta Bandeirante.

Como se sabe, o artigo 5º, **caput**, da Constituição Bandeirante estabelece que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si.

Trata-se de norma de observância obrigatória, oriunda do princípio positivado no artigo 2º, **caput**, da Carta da República², que constitui a única fonte legitimadora dos mecanismos de freios e contrapesos, sendo defeso aos demais entes da federação criarem novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem de regra ou princípio contido na Lei Maior.

Pois bem, infere-se da redação da Lei Municipal nº 2.399/2020 que a norma local impôs ao Chefe

² “**Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

do Poder Executivo a obrigação de prestar contas, semanalmente, à Câmara Municipal, encaminhando toda a documentação relacionada aos gastos públicos oriundos do valor do repasse feito pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, **introduzindo mecanismo de controle não previsto no ordenamento constitucional** na medida em que estabeleceu periodicidade diversa na prestação de contas, sem qualquer intermediação do Tribunal de Contas, consubstanciando, ***ipso facto***, afronta ao princípio da separação dos poderes consagrado pelo artigo 5º, ***caput***, da Constituição Bandeirante.

Na verdade, a fiscalização do Município pelo Poder Legislativo local, mediante controle externo, é exercida com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, sendo **anual** a obrigação do Prefeito de prestar contas (*artigo 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal*).

No âmbito do Estado de São Paulo, a competência do Tribunal de Contas é regulada pelo artigo 33 da Carta Paulista, que possui, dentre outras prerrogativas, a atribuição de *“apreciar as contas prestadas **anualmente** pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

*ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento” (art. 33, inciso I, da Constituição Estadual), não se vislumbrando nenhuma hipótese de **prestação de contas semanal**.*

Maria Sylvia Zanella di Pietro, a respeito do assunto, ensina que *“o controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois; alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Poder Judiciário, quando executa função administrativa. Não podem as legislações complementar ou ordinária e as Constituições estaduais prever outras modalidades de controle que não as constantes da Constituição Federal, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes; o controle constitui exceção a esse princípio, não podendo ser ampliado fora do âmbito constitucional” (Direito Administrativo, Editora Forense, 29ª edição, pág. 895).*

Mas não é só.

Por outro fundamento também se impõe a declaração de inconstitucionalidade do diploma legal



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

combatido, cabendo não perder de vista que no âmbito da ação direta vigora o princípio da **causa petendi** aberta, **verbis**:

“... pode a Suprema Corte, no desempenho da função máxima de guardiã da Carta Maior, valer-se de parâmetro constitucional outro, não constante do corpo da petição inicial, para fins de declaração da incompatibilidade da norma com o texto constitucional, sem que isso invalide o juízo de confrontação, no que se convencionou chamar de causa de pedir aberta das ações de controle abstrato” (ADI nº 179/RS, Relator Ministro Dias Toffoli).

O constituinte federal reservou à Lei Orgânica a disciplina da função fiscalizadora da Câmara dos Vereadores, a teor do disposto no artigo 29, inciso XI, da Lei Maior, **verbis**:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal”.

A Carta Bandeirante, por sua vez, estabelece em seu artigo 150 que “*a fiscalização contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade e interesse público, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno e de cada Poder, na forma da respectiva lei orgânica, em conformidade com o disposto no art. 31 da Constituição Federal” (grifos nossos).*

Na espécie, o diploma normativo hostilizado veiculou matéria expressamente reservada à Lei Orgânica do Município, incorrendo em vício de inconstitucionalidade por violação aos artigos 5º, 33, inciso I, 144 e 150, todos da Constituição Paulista, além de extrapolar o sistema de freios e contrapesos instituído pela Lei Maior.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

Destaco, a propósito, precedentes da lavra deste C. Órgão Especial, *verbis*:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Andradina - Lei nº 3.682, de 13-7-2020, de origem parlamentar, que 'Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de placa informativa em obra pública municipal paralisada contendo, de forma resumida, a exposição dos motivos de interrupção' - Alegada violação aos princípios da separação entre os Poderes e da reserva da administração.

(...)

3 - Inconstitucionalidade material. Salvo exceções previstas constitucionalmente, a obrigação de enviar relatório detalhado à Câmara de Vereadores, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, no prazo de trinta dias, justificando os motivos da paralisação das obras, evidencia a natureza de controle externo do art. 3º e de seu parágrafo único. Ao criar mecanismo de controle não previsto na Constituição, a Câmara de Vereadores



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

violou o princípio da separação e independência entre os Poderes, art. 5º, da CE/89, na medida em que a obrigação imposta pela norma cria situação de subordinação do Poder Executivo ao Poder Legislativo. Necessidade de seguir o modelo de fiscalização estabelecido pelo sistema constitucional.

4 - Ação procedente em parte" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2177882-17.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Carlos Bueno - Data do Julgamento: 24/02/2021 - grifei).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Rosana. Lei nº 1.647, de 27 de agosto de 2019, de iniciativa parlamentar, que 'regulamenta a utilização de verbas públicas nos eventos, comemorações e festividades constantes do calendário oficial do município'. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Lei impugnada que, a pretexto de atender o princípio da legalidade, transparência e publicidade dos atos públicos, institui um modelo de controle externo que cria para a



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

Administração obrigações inexistentes no paradigma constitucional federal e estadual. Na lição de Hely Lopes Meirelles, 'é evidente que essa fiscalização externa, realizada pela Câmara, deve conter-se nos limites do regramento e dos princípios constitucionais, em especial o da independência e harmonia dos Poderes'. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente"
(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2265069-97.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ferreira Rodrigues - Data do Julgamento: 06/05/2020 - grifei).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 12.947,27 de abril de 2018, de São José do Rio Preto, institui o 'Relatório Fiscal de Arrecadação Tributária de Bairros' e dá outras providências. Vício de iniciativa. Inocorrência. Concorrência. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (TEMA nº 917). Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito aos princípios constitucionais da 'reserva de administração' e separação dos



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Fiscalização externa. Instituição de nova forma de controle externo do Legislativo sobre o Executivo, além do já instituído nas Constituições Estadual e Federal. Inadmissibilidade. Precedentes. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Forma procedimental. Lei ordinária instituindo nova forma de controle externo. Inconstitucionalidade formal. Matéria reservada pela Constituição Bandeirante à Lei Orgânica (art. 150 da CE). Precedente deste C. Órgão Especial. Inconstitucionalidade reconhecida também por este fundamento. Ação procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2098785-36.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Evaristo dos Santos - grifei).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar Municipal que 'estabelece normas de organização e de apresentação de relatórios de gestão da Administração Pública Direta



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

e Indireta à Câmara Municipal, como instrumento de acompanhamento e fiscalização do cumprimento de metas e programas'. Controle externo realizado pelo Poder Legislativo Municipal. Matéria a ser disciplinada na Lei Orgânica Municipal, consoante expressa previsão constitucional. Inconstitucionalidade formal caracterizada. Pedido julgado procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2204102-91.2016.8.26.0000, Relator Desembargador Márcio Bartoli).

Por derradeiro, vale a pena reproduzir o seguinte excerto da manifestação da d. Procuradoria Geral de Justiça, **verbis**:

“Supracitado ato normativo fere os arts. 5º, 33, 111 e 150 da Constituição Paulista, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144.

Ao criar mecanismo de controle externo da Administração do Município, detalhando-o, o legislador institui metodologia que importa verdadeira capitis diminutio para a Administração, sujeitando-a a restrições inexistentes no paradigma constitucional estadual.

A própria sistemática constitucional, em prestígio ao



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

sistema de freios e contrapesos, estabelece exceções à separação de poderes. Tais ressalvas acabam por integrar-se às opções fundamentais do constituinte, conferindo o exato perfil institucional do Estado Brasileiro, no particular quanto à intensidade da adoção da regra da separação de poderes.

Vale mencionar que qualquer emenda constitucional tendente a abolir o princípio será inconstitucional, por ofensa à cláusula pétreia contida no art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal. Também será verticalmente incompatível com o texto constitucional ato normativo de menor hierarquia que venha a conflitar com referido núcleo constitucional imodificável.

No que interessa à presente ação, tanto a Constituição Federal como a Estadual já estabelecem formas de controle interno e externo, cuja essência deve ser seguida pelo legislador Municipal.

O art. 31, § 1º, da Constituição Federal, assevera que o controle externo da Câmara Municipal sobre o Executivo 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'.

O art. 33 da Constituição Paulista prevê que o controle externo será exercido pela Assembleia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas, com várias atribuições contidas em seus incisos, os quais, em linhas gerais, replicam as atribuições do Tribunal de Contas da União, conforme art. 71 da Constituição Federal.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

Deste modo, dentro dos sistemas de controle interno e externo, previstos tanto no texto da Constituição Federal como na Estadual, não se identifica, nem de modo distante, metodologia de fiscalização que se assemelhe àquela adotada pelo legislador no ato normativo impugnado na presente ação.

Inexorável, pois, a ocorrência de atentado ao princípio de divisão funcional do poder (separação de poderes) por extrapolar o sistema de 'checks and balances', nos termos dos arts. 5º, 33 e 150 da Constituição Paulista.

(...)

Como dito acima, parlamentares são titulares do direito de controle sobre atos da Administração Pública. Daí segue-se que medidas poderão aviar em face da ilegalidade perpetrada em relação aos gastos do valor do repasse feito pela Lei Complementar Federal nº 173/20, desde que previstas no ordenamento jurídico.

Limitada esta análise àquelas conectadas diretamente com as prerrogativas do Poder Legislativo (ou seja, excluindo as de natureza jurisdicional), a ele é assegurado a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo (art. 49, X, Constituição Federal), o direito de acesso à informação (art. 50, Constituição Federal) e o de sustação de atos normativos do Poder Executivo exorbitantes do poder regulamentar (art. 49, V, Constituição Federal).

Ora, à luz deste perfil, a fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre o Executivo, segundo o esquema de freios e contrapesos, é de controle externo 'a posteriori' e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202225-77.2020.8.26.0000

independe do encaminhamento semanal de envio de toda documentação relacionada aos gastos públicos oriundos do valor do repasse feito pela Lei Complementar Federal nº 173/20, o que demonstra o excesso e a inadequação da norma enfocada à luz do ordenamento jurídico vigente.

Posto isso, resta patente a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado por contrariedade com os arts. 5º, 33, 111 e 150 da Carta Estadual, aplicáveis aos Municípios diante da norma remissiva contida em seu art. 144” (cf. fls. 129/130 e 133).

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.399, de 07 de agosto de 2020, do Município de Avaré, com efeito **ex tunc**, comunicando-se oportunamente à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

RENATO SARTORELLI

Relator

Assinatura Eletrônica