

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DESEMB - ANNIBAL DE REZENDE LIMA
15 de setembro de 2016

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0000504-90.2012.8.08.0000 (100120005044) -
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO
REQUERENTE :PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES
REQUERIDO : CAMARA MUNICIPAL DE LINHARES
RELATOR DES. ANNIBAL DE REZENDE LIMA

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Exmº. Sr. Prefeito Municipal de Linhares, pretendendo seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 3.073/2011 (do Município de Linhares), que autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar convênio de cooperação com Municípios limítrofes visando finalidades determinadas.

O Requerente alega, para tanto, a inconstitucionalidade formal e material da referida norma consubstanciada em (a) vício de iniciativa, por ofensa ao art. 17, da Constituição do Estado do Espírito Santo; (b) ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 17, parágrafo único, e art. 63, parágrafo único, incisos III e VI, ambos da Carta Estadual); e (c) aumento de despesa em projeto de iniciativa exclusiva do Poder Executivo (art. 64, I, da Constituição Estadual).

Postula o Exmº. Sr. Prefeito Municipal de Linhares, ainda, a

antecipação dos efeitos da tutela pretendida sob o argumento da presença do (a) *fumus boni iures*, decorrente da violação aos dispositivos supracitados, além do (b) *periculum in mora*, consubstanciado na possibilidade do cumprimento da norma vergastada implicar em gasto indevido de valores irrepetíveis ao Erário Municipal, causando lesão de grave ou difícil reparação.

Pelo v. acórdão de fls. 57/66, restou indeferida a medida cautelar postulada.

A Câmara Municipal de Linhares prestou informações às fls. 77/78.

A Procuradoria-Geral de Justiça apresentou o parecer de fls. 84/88, opinando pela declaração, com efeito *ex tunc*, da inconstitucionalidade formal e material da Lei Municipal n.º 3.073/2011 (do Município de Linhares).

É o breve Relatório.

Inclua-se em pauta para julgamento.

Vitória, 24 de Agosto de 2016.

DES. ANNIBAL DE REZENDE LIMA
RELATOR

VOTOS

O SR. DESEMBARGADOR ANNIBAL DE REZENDE LIMA (RELATOR):-

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade pela qual o Exm^o. Sr. Prefeito Municipal de Linhares pugna pela declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.073/11, do Município de Linhares, que autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar convênio de cooperação com Municípios limítrofes visando finalidades determinadas.

O Sr. Prefeito Municipal de Linhares alega, para tanto, a inconstitucionalidade formal e material da referida legislação consubstanciada em (a) vício de iniciativa, por ofensa ao art. 17, da Constituição do Estado do Espírito Santo; (b) ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 17, parágrafo único, art. 63, parágrafo único, incisos III e VI, ambos da Carta Estadual); e (c) aumento de despesa em projeto de iniciativa exclusiva do Poder Executivo (art. 64, I, da Constituição Estadual). A Lei Municipal nº 3.073/2011 (do Município de Linhares) está assim redigida, in verbis:

“(...)

PROMULGAÇÃO DA LEI Nº. 3073/2011

“Autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar convênio de cooperação mútua com os municípios de Aracruz, João Neiva, Colatina, Marilândia, Governador Lindenberg, Rio Bananal, Sooretama, Jaguaré e São Mateus.”

(...)

Art. 1º O Poder Executivo Municipal poderá firmar convênio de cooperação mútua com os Municípios de Aracruz, João Neiva, Colatina, Marilândia, Governador Lindenberg, Rio Bananal, Sooretama, Jaguaré e São Mateus, com vistas a:

- a) Transportar os alunos que estiverem nas áreas de confrontação e influência dos municípios conveniados desde que não atendidos por estes ou quando solicitados;
- b) Fazer a manutenção das estradas, pontes, bueiros, mata-burros e barragens que estiverem na área de influência do município quando solicitado ou;
- c) Executar os serviços nas áreas de calamidade, emergência ou área de risco, quando ocorrer e solicitados pelo município integrante do presente termo;
- d) cessão de servidores efetivos nas áreas de educação e saúde;
- e) emprestar, ceder ou arrendar equipamentos quando solicitados e comprovada a devida necessidade;
- f) abastecimento de veículos dos municípios signatários do presente termo quando em serviço e que necessitar de combustível na execução de seus serviços;
- g) Realizar consórcios na área de saúde que viabilizem serviços inexistentes entre as cidades consorciadas.

Art. 2º Os convênios deverão ser acompanhados de planos de trabalho.

Art. 3º as despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações próprias nos respectivos exercícios financeiros.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

(...)”

Analisando, detidamente, a legislação hostilizada, verifica-se violação aos arts. 17, parágrafo único, e 63, parágrafo único, inciso III, ambos da Constituição Estadual, que assim dispõem:

“(…)

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

.....
Art. 63 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(…)

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

(…)”

Com efeito, é assente o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que fere o princípio da independência e harmonia dos poderes a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação do Poder Legislativo, conforme ilustra o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 342, de que foi Relator o Exmº. Sr. Ministro Sydney Sanches:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: "Compete, privativamente, à Assembléia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembléia Legislativa, nos noventa dias subseqüentes à sua celebração".

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes.

2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná.

(…)” (grifo nosso)

A norma objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, é verdade, não dispõe em seu texto, ao menos de modo expresso, quanto à necessidade de prévia autorização ou ratificação, pela Câmara Municipal, de convênios eventualmente firmados pelo Poder Executivo Municipal.

Todavia, na forma como promulgada, a norma hostilizada delimita o rol de matérias que podem vir a ser objeto de convênio entre o Município de Linhares e aqueles lá elencados (Municípios de Aracruz, João Neiva, Colatina, Marilândia, Governador

Lindenberg, Rio Bananal, Sooretama, Jaguaré e São Mateus), consubstanciando, deste modo, verdadeira autorização prévia, o que interfere, evidentemente, nos atos cuja iniciativa privativa é do Chefe do Poder Executivo.

Isso porque a Constituição Estadual dispõe, em seu art. 63, inciso III, ser de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo, no que se inserem as figuras dos “acordos, convênios ou contratos, que constituem atividades inerentes à função administrativa do Poder Executivo” (ação direta de inconstitucionalidade nº 0027882-50.2014.8.08.0000, de que foi Relator o Exm^o. Sr. Desembargador Samuel Meira Brasil Júnior).

Ademais, impende ressaltar que a Lei Municipal nº 3.073/2011 (do Município de Linhares), em seus arts. 2º e 3º, ainda impõe pressupostos a serem observados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal para a formalização dos convênios, como a elaboração de “plano de trabalho” (art. 2º) e a indicação de “dotações próprias nos respectivos exercícios financeiros” (art. 3º), sendo oportuno o registro, neste particular, da irretocável manifestação da Procuradoria-Geral de Justiça constante do parecer de fls. 84/88, e cujo seguinte excerto ora trago à colação:

“(…)

Com efeito, a Lei nº 3.073/2011 do Município de Linhares, não obstante a aparência inicial de que seria uma norma meramente autorizativa, efetivamente configurou verdadeira imposição unilateral de obrigações ao Poder Executivo.

Ora, ao mesmo tempo em que se limita a 'autorizar' o Poder Executivo a firmar convênios, a Lei impugnada dá regras gerais aos eventuais acordos, estabelecendo o âmbito e os limites de aplicação, além de impor o acompanhamento por plano de trabalho e o suporte pela dotação orçamentária própria do respectivo exercício financeiro.

Nessa toada, é irrefutável que tais disposições podem interferir diretamente não só nas atribuições e na estruturação de diversas Secretarias sob a gestão do Prefeito Municipal, a depender da matéria (alíneas do art. 1º da norma impugnada), mas também na movimentação dos servidores necessários à criação do supracitado plano de trabalho e, por fim, na destinação de recursos anteriormente não previstos para tal finalidade.

(…)” (fls. 85-v).

A Lei Municipal nº 3.073/2011, do Município de Linhares, ao se imiscuir no âmbito da função administrativa do Poder Executivo – ao delimitar o objeto dos convênios e os sujeitos dos acordos eventualmente firmados – com Municípios limítrofes, consubstancia, de forma transversa, autorização prévia que subordina o Poder Executivo no seu campo de iniciativa privativa, o que é inadmissível.

Afinal, a mera existência de lei que delimita as hipóteses em que é possível a realização de convênios e os sujeitos com os quais será possível a formalização de tal acordo administrativo, a contrario sensu, pode ensejar a interpretação segundo a qual não será possível a celebração de convênio com objetivos e entre sujeitos não mencionados no texto legal, o que evidencia a indevida restrição imposta ao Poder Executivo Municipal.

Como se pode notar, portanto, a Lei Municipal nº 3.073/2011, do Município de

Linhares, padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, tendo em vista a inobservância do art. 63, parágrafo único, inciso III, bem como de inconstitucionalidade material, eis que viola a independência e harmonia entre os poderes, o que é vedado, conforme art. 17, parágrafo único, ambos da Constituição Estadual.

Por tais razões, julgo procedente a pretensão deduzida na presente demanda para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Municipal nº 3.073/2011, do Município de Linhares, com efeitos ex tunc.

*

O SR. DESEMBARGADOR ADALTO DIAS TRISTÃO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR MANOEL ALVES RABELO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR PEDRO VALLS FEU ROSA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ÁLVARO MANOEL ROSINDO BOURGUIGNON :-

*

O SR. DESEMBARGADOR SÉRGIO LUIZ TEIXEIRA GAMA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR RONALDO GONÇALVES DE SOUSA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR FABIO CLEM DE OLIVEIRA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR SAMUEL MEIRA BRASIL JUNIOR :-

*

O SR. DESEMBARGADOR NEY BATISTA COUTINHO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR CARLOS SIMÕES FONSECA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR TELEMACO ANTUNES DE ABREU FILHO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR WILLIAN SILVA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR JANETE VARGAS SIMÕES :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ROBSON LUIZ ALBANEZ :-

*

O SR. DESEMBARGADOR WALACE PANDOLPHO KIFFER :-

*

O SR. DESEMBARGADOR JORGE DO NASCIMENTO VIANA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY :-

*

O SR. DESEMBARGADOR FERNANDO ZARDINI ANTONIO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ELISABETH LORDES :-

*

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0000504-90.2012.8.08.0000 (100120005044) , em que são as partes as acima indicadas, ACORDA o Egrégio Tribunal de Justiça do Espírito Santo (Tribunal Pleno), na conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, em, À unanimidade: Julgado procedente o pedido em face de PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES.

*

*

*