LEI Nº 348/2003

"Determina a Disponibilização do Banco de Dados da Contabilidade, Departamento de Pessoal, em Sistema de Rede, e Dá Outras Providências".

O povo do Município de São José da Varginha, por seus representantes legais, aprovou e eu, em seu nome, promulgo a seguinte Lei:

Art 1º - A Prefeitura Municipal de São José da Varginha deverá disponibilizar, por meio de sistema de computador em rede, em estação instalada na sede da Câmara Municipal, acesso "on line" ao banco de dados contendo as informações relativas à abertura de empenhos de fornecedores de produtos, serviços e folhas de pagamento.

Art. 2º - Os arquivos deverão ser disponibilizados para simples consulta, de modo a não permitir a inserção ou alteração dos dados.

Parágrafo Único – Os dados a serem disponibilizados deverão ser os mesmos utilizados para prestação de contas aos órgãos de controle competentes, informando nome de fornecedores, servidores e contratados constantes na folha de pagamento, com os respectivos valores.

Art. 3º - As consultas poderão ser feitas somente por vereadores que estejam no exercício do mandato, sendo-lhes permitido a impressão de dados.

Art.4º - As despesas para instalação dos equipamentos necessários à implantação do sistema correrão por conta de dotação orçamentária da Câmara Municipal.

Art. 5º - A Prefeitura Municipal terá o prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de publicação desta Lei, para dar inicio a disponibilização das informações aqui estabelecidas.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

São José da Varginha (MG), 30 de julho de 2003.

José Marcelo Duarte
Presidente

Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Cartório de Feitos Especiais

Belo Horizonte, 18 de maio de 2005

Ofício nº 1913/05

Senhor Presidente,

Para conhecimento de V. Exa. e providências cabíveis, encaminho-lhe cópia do acórdão proferido em sessão de julgamentos realizada pela Corte Superior deste Tribunal, em 27 de abril de 2005, nos autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.03.401541-2/000**.

Súmula do acórdão publicada em 18 de maio de 2005.

Atenciosamente,

Alexandre Aurélio de Oliveira
Escrivão

Exmo. Sr.
Presidente da Câmara Municipal
SÃO JOSÉ DA VARGINHA/MG

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.03.401541-2/000

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 348/2003. FISCALIZAÇÃO. PODER LEGISLATIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. LEI QUE AUTORIZA DESPESAS PELO PODER EXECUTIVO SEM NECESSÁRIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A forma de fiscalização dos atos do Poder Executivo pelo Legislativo, nas três esferas da Federação, está prevista nas Constituições da República e dos Estados, respeitados os princípios da separação e independência dos poderes. Entretanto, a norma promulgada pela Câmara de Vereadores criadora de despesas para o Município, sem que para tanto tenha havido a necessária previsão orçamentária, constitui afronta ao disposto no art. 68 da Constituição do Estado de Minas Gerais. 2. Julga-se procedente a representação de inconstitucionalidade da Lei n.º 348, de 30 de julho de 2003, promulgada pela Câmara Municipal de São José da Varginha.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.03.401541-2/000 - COMARCA DE PARÁ DE MINAS - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA VARGINHA - REQUERIDO(S): CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA VARGINHA - RELATOR: EXMO. SR. DES. CÉLIO CÉSAR PADUANI

A C Ó R D Ã O

Vistos etc., acorda a CORTE SUPERIOR do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM ACOLHER A REPRESENTAÇÃO.

Belo Horizonte, 27 de abril de 2005.

DES. CÉLIO CÉSAR PADUANI - Relator

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

O SR. DES. CÉLIO CÉSAR PADUANI:

V O T O

Trata-se de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de medida cautelar, proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA VARGINHA em face da Lei n.º 348, de 30 de julho de 2.003, promulgada pela CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA VARGINHA, que determinou a disponibilização de dados da contabilidade, departamento de pessoal da Prefeitura, em sistema de rede para acesso *"on line"* pela edilidade, em que deverá conter "... *as informações relativas à abertura de empenhos de fornecedores de produtos, serviços e folhas de pagamento*".

Acrescenta-se na exordial que o texto impugnado, de iniciativa da Câmara Municipal, afronta a harmonia e independência entre os Poderes, invadindo a competência do Executivo, além de aumentar despesas no orçamento municipal, o que, por si só, contraria a Lei Federal (LRF) e o art. 170, parágrafo único, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Ademais, não obstante o que preceitua o art. 31 da Constituição da República, segundo o qual 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, insta destacar que o sobredito controle 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,

art. 31, § 1.º).

Acrescenta-se: "*Urge acrescentar que a fiscalização exercida pela Câmara Municipal opera-se no âmbito externo, assim como deverá realizar-se* ***a posteriori,*** *jamais previamente, sob pena de não cumprimento dos preceitos da Carta Magna*" (sic).

Demais disso, a fiscalização *on line* excede o permitido pelo texto constitucional.

Atribuindo-se à causa o valor de R$ 500,00 (quinhentos reais), a representação veio acompanhada de documentos (fls. 19/25), inclusive de cópia da Lei n.º 348/2003 (fls. 24/25).

Em decisão de fls. 32/34 deferi a cautelar, submetendo-a à apreciação da egrégia Corte Superior, nos termos do art. 280, § 1.º (Resolução n.º 420/03, de 1.º de agosto de 2003), que a ratificou, *ut* acórdão de fls. 40/46.

Regularmente notificado, na forma do art. 279 e § 1.º do Regimento Interno, o Presidente da Câmara Municipal de São José da Varginha deixou transcorrer *in albis* o prazo para responder aos termos da representação, consoante certidão de f. 72.

Com vista, a douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer subscrito pela ilustre Procuradora Adélia Lage de Oliveira, é pela procedência da representação (fls. 57/65).

Processamento regular.

É o relatório.

Passo a decidir.

A Lei Municipal n.º 348, de 30 de julho de 2003, de São José da Varginha, que determina "a Disponibilização do Banco de Dados da Contabilidade, Departamento de Pessoal, em Sistema de Rede, e Dá Outras Providências", objeto da representação, é vazada nos seguintes termos:

> "Art. 1º - A Prefeitura de São José da Varginha deverá disponibilizar, por meio de sistema de computador em rede, em

estação instalada na sede da Câmara Municipal, acesso "*on line*" ao banco de dados contendo as informações relativas à abertura de empenhos de fornecedores de produtos, serviços e folhas de pagamento.

Art. 2º - Os arquivos deverão ser disponibilizados para simples consulta, de modo a não permitir a inserção ou alteração dos dados.

Art. 3º - Os dados a serem disponibilizados deverão ser os mesmos utilizados para prestação de contas aos órgãos de controle competentes, informando nome de fornecedores, servidores e contratados constantes na folha de pagamento, com os respectivos valores.

Art. 4º - As despesas para instalação dos equipamentos necessários à implantação do sistema correrão por conta de dotação orçamentária da Câmara Municipal.

Art. 5º - A Prefeitura terá o prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de publicação desta Lei, para dar início a disponibilização das informações aqui estabelecidas."

Verifica-se que a Lei n.º 348/2003, de São José da Varginha, como bem acentua a Procuradoria-Geral de Justiça, introduziu, com tal ordenamento jurídico, uma forma atípica de controle do Poder Executivo local, ao atribuir a este a tarefa de disponibilizar aos vereadores daquele município sistema de computador em rede com acesso "on line" ao banco de dados, contendo informações relativas à abertura de empenhos de fornecedores de produtos, serviços e folhas de pagamento.

Ora, o princípio da independência e harmonia dos poderes é canon da Constituição Federal e, inclusive, da Carta Política Estadual (CE, art. 173). Todavia, a aludida independência e harmonia não veda a fiscalização do executivo pelo legislativo nas três áreas da federação brasileira, com o registro, entretanto, que tal forma de controle, no âmbito municipal, encontra-se disciplinada, pelo art. 180 da Constituição Estadual: "A Câmara Municipal julgará as contas do Prefeito, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que terá trezentos e sessenta dias de prazo, contados de seu recebimento, para emiti-lo, na forma da lei".

Essa fiscalização, portanto, é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas que pode chegar até à inspeções locais nas Prefeituras.

Todavia, no caso, o que se está a ver é a manifesta e inconstitucional ingerência da vereança de São José da Varginha em assuntos internos do executivo local ao criar, através da lei em comento, uma forma "*sui generis*" de fiscalização não prevista pelas nossas Constituições.

Aí, nesse ponto, a destacada apreciação da digna Procuradora de Justiça que oficia nos autos com sua habitual proficiência:

> "A toda evidência, a disponibilização de dados *on line* que contenham informações relativas à abertura de empenhos de fornecedores de produtos, serviços e folhas de pagamento, longe de constituir forma de fiscalização, está sim estatuindo uma forma de intromissão dos vereadores em atos do Poder Executivo que não encontra respaldo legal.
>
> A fiscalização do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, vale repetir, encontra-se devidamente disciplinada pela Constituição

> Estadual. Aliás, ao criar esta espécie de controle, o legislador constituinte agiu de forma cautelosa, visando a evitar a prática de atos por parte dos edis que pudessem eventualmente descaracterizar a separação de poderes.
>
> Destarte, dentro da concepção do Estado Democrático de Direito, torna-se inconcebível a existência de lei que, a despeito de manter interligado diuturnamente os dados do executivo ao legislativo, permite ainda aos vereadores a impressão de tais dados" (sic).

Ademais, ao dispor tal norma municipal ser da responsabilidade do Poder Executivo as despesas de manutenção dos equipamentos - a implantação corre por conta de dotação orçamentária da Câmara - mesmo assim, trata-se de norma de efetiva criação de despesas para o Município sem que haja a necessária previsão orçamentária.

Por essas razões e fundamentos, acolho o parecer da Procuradoria-Geral de Justiça e julgo procedente a representação de inconstitucionalidade da Lei n.º 348, de 30 de julho de 2003, promulgada pela Câmara Municipal de São José da Varginha.

Custa *ex lege*.

O SR. DES. DORIVAL GUIMARÃES PEREIRA:

VOTO

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de São José da Varginha, na qual se insurge contra Lei promulgada pela Câmara Municipal, invasora de

competência do Poder Executivo e geradora de despesas públicas, sem a correspondente previsão orçamentária.

Com efeito, embora se reconheça o poder fiscalizador do Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas - art. 31, "*caput*" e §.1º da CR/88 -, percebe-se a necessidade de interpretação sistemática do Texto Constitucional, que privilegia a hierarquização axiológica de seus preceitos, concretizando os valores maiores nele previstos.

Se por um lado se consagra a obrigação de o Poder Executivo se submeter ao controle e fiscalização do Poder Legislativo, por outro se impõe contemplar tal obrigação com o princípio que prevê não só a independência dos Poderes, mas também sua harmonia, pois não pode haver esta se, com a geração de despesas municipais, somente um Poder tiver que arcar com os percalços da execução orçamentária.

Além disso, urge dar a devida importância à satisfação das necessidades dos cidadãos, que, em verdade, é o que deve justificar a existência do Estado, com o que se percebe que não se pode prover as demandas do Poder Legislativo em detrimento do Executivo, a quem cabe cuidar da maioria dos interesses imediatos da coletividade, principalmente na atualidade, em que se vive no paradigma da Administração prestadora e infra-estrutural.

Tudo isto está a justificar que se dê, ao dever de submissão do Poder Executivo à fiscalização do Legislativo, uma interpretação consentânea com a harmonia dos Poderes e com sua igual estatura constitucional.

À primeira vista, tal interpretação impõe reconhecer que há direito líquido e certo do Poder Legislativo Municipal de fiscalizar os atos do Executivo, conforme prevê a Lei Municipal combatida, que determina a disponibilização de dados da contabilidade e departamento de pessoal da Prefeitura em sistema de rede de acesso "*on line*" pela Edilidade, a qual deverá conter as informações relativas à abertura de empenhos de fornecedores de produtos,

serviços e folhas de pagamento.

Lado outro tem-se que conjugar com este direito a necessidade de preservação da independência dos poderes e a competência do Poder Executivo, para executar o orçamento municipal, prevendo-lhe as despesas.

Este entendimento privilegia a interpretação sistemática com vistas a descortinar a hierarquização axiológica contida na Carta Magna, em outras palavras, tenta-se encontrar o espírito da disposição para atender a ele e não ao texto frio da lei, e, no caso, o espírito da norma, sua finalidade, é garantir o dever-poder de fiscalização do Legislativo, sem, no entanto, inviabilizar o funcionamento e invadir a Administração Pública.

A propósito, ensina o mestre CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, quando discorre sobre o princípio da finalidade, que:

> ***"O que explica, justifica e confere sentido a uma norma é precisamente a finalidade que a anima. A partir dela é que se compreende a racionalidade que lhe presidiu a edição. Logo, é na finalidade da lei que reside o critério norteador de sua correta aplicação, pois é em nome de um dado objetivo que se confere competência aos agentes da Administração"*** ("*in*" "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Editores, São Paulo, 12ª ed., 2000, p. 77).

PAULO BONAVIDES, de sua parte, chama a atenção para o fato de que o princípio da proporcionalidade é um cânone que orienta a atividade de interpretação da Constituição, possibilitando que se garanta a unidade coerente de seu texto, ou seja, assegurando que não haja contradição entre as normas constitucionais, pois se faz uma ponderação entre os diversos

princípios e valores envolvidos, com vistas a determinar o que deve prevalecer em cada situação concreta ("*in*" "Curso de Direito Constitucional", Malheiros Editores, São Paulo, 11ª ed., 2001, p. 387).

Assim, pela proporcionalidade, tem que haver uma relação de adequação entre a situação fática que fundamenta a atuação estatal, o meio utilizado e o fim perseguido.

Trazendo esta idéia para a hipótese dos autos, não se apresenta nem harmônico, nem tampouco proporcional e razoável, a tentativa da Câmara Municipal de invadir competência própria do Poder Executivo, criando-lhe despesas, e mais, imiscuindo-se em assuntos próprios da Administração Municipal, considerando-se que há o momento certo para o Chefe do Executivo prestar suas contas à consideração e julgamento da Edilidade.

Interpretar aquele artigo da Carta Maior, sem levar em conta a sistematicidade e a axiologia da totalidade de suas normas, seria impensável, podendo-se dizer que haveria desrespeito ao próprio interesse público, que é a noção nuclear de Estado, visto que seria provável que se dificultasse muito a atuação do Poder Executivo Municipal.

Ora, uma tal interpretação significaria a própria negação do princípio insculpido no art. 2º da Constituição da República, pois estar-se-ia conspirando contra a harmonia e a independência dos Poderes, visto que, na realidade, um Poder seria mais independente que o outro, pois seria dado ao Poder Legislativo o direito de invasão dos assuntos afetos à Administração Municipal, ao conferir-lhe o direito de averiguar dados "*on line*", relativos à abertura de empenhos de fornecedores, serviços e folha de pagamento, além de geração de gastos com implantação de equipamentos de informática.

Assim, posiciono-me no sentido da declaração de inconstitucionalidade da Lei combatida.

Com o Relator.

O SR. DES. FRANCISCO FIGUEIREDO:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. GUDESTEU BIBER:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. EDELBERTO SANTIAGO:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. HUGO BENGTSSON:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. ORLANDO CARVALHO:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. ANTÔNIO HÉLIO SILVA:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. CLÁUDIO COSTA:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. KELSEN CARNEIRO:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. ISALINO LISBÔA:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. SÉRGIO RESENDE:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. RONEY OLIVEIRA:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. SCHALCHER VENTURA:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. REYNALDO XIMENES CARNEIRO:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. HERCULANO RODRIGUES:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. CARREIRA MACHADO:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. ALMEIDA MELO:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. JOSÉ ANTONINO BAÍA BORGES:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. JOSÉ FRANCISCO BUENO:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. KILDARE CARVALHO:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. JARBAS LADEIRA:

V O T O

De acordo.

A SRª. DESª. MÁRCIA MILANEZ:

V O T O

De acordo.

O SR. DES. BRANDÃO TEIXEIRA:

V O T O

De acordo.

S Ú M U L A : ACOLHERAM A REPRESENTAÇÃO.