



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Gabinete Desembargador Jairo Ferreira Júnior

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5668267-63.2020.8.09.0000

ÓRGÃO ESPECIAL

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA

RELATOR: DES. JAIRO FERREIRA JÚNIOR

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. LEI MUNICIPAL N. 10.496/2020. INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE ECOBARRAGEM. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. REQUISITOS LEGAIS DEMONSTRADOS. Defere-se a medida cautelar, quando evidenciada, de plano, a plausibilidade jurídica do pedido invocado (*fumus boni iuris*) e, sobretudo, o *periculum in mora*, considerando, neste caso, que a ação direta de inconstitucionalidade questiona a constitucionalidade de lei municipal que prevê a instalação do sistema de ecobarragem para a contenção de resíduos sólidos nos córregos de rios da municipalidade, disciplinando a forma de atuação da Administração Pública e possibilitando a ocorrência de despesas para os cofres públicos, a cargo do Fundo Municipal de Meio Ambiente, o que, em juízo de cognição sumária, mostra-se, aparentemente, em discordância com o disposto no artigo 77, I e II da Constituição do Estado de Goiás. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acorda o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, em sessão pelos integrantes do Órgão Especial, por unanimidade de

Valor: R\$ 100,00 | Classificador: INTIMAÇÃO DO DIA 18/06/2021
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade
Órgão Especial
Usuário: - Data: 22/07/2021 14:47:38

votos, em deferir a cautelar, nos termos do voto do Relator.

Votaram com o relator o Des. Anderson Máximo de Holanda, a Des^a. Beatriz Figueiredo Franco, o Des. Leobino Valente Chaves, o Des. Gilberto Marques Filho, o Des. João Waldeck Felix de Sousa, a Des^a. NELMA Branco Ferreira Ferilo, o Des. Walter Carlos Lemes, o Des. Carlos Escher, o Des. Kisleu Dias Maciel Filho, o Des. Zacarias Neves Coelho, o Des. Luiz Eduardo de Sousa, o Des. Carlos Alberto França, o Des. José Paganucci Júnior, o Des. Gerson Santana Cintra, a Des. Carmecy Rosa Maria Alves de Oliveira, o Des. Nicomedes Domingos Borges, a Des^a. Sandra Regina Teodoro Reis, o Des. Guilherme Gutemberg Isac Pinto, o Des. José Carlos de Oliveira.

Ausência ocasional do Des. Marcus da Costa Ferreira.

Presidiu a sessão o Desembargador Carlos Alberto França.

Presente ao julgamento o Dr. Marcelo André de Azevedo, representante da Procuradoria-Geral de Justiça.

Desembargador Jairo Ferreira Júnior

Relator

Datado e Assinado digitalmente conforme arts. 10 e 24 da Resolução nº 59/2016 do TJGO

VOTO

Cuida-se, como visto, de MEDIDA CAUTELAR na ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA, em desfavor da CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA, em face da Lei nº 10.496/2020, publicada aos 12/08/2020.

Extrai-se dos autos que o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA ajuizou a presente demanda argumentando que *“em 29 de julho de 2020 foi promulgada, pelo presidente da Câmara de Vereadores de Goiânia, a Lei nº 10.496/2020, publicada no Diário Oficial do Município de 12/08/2020, a qual estabelece que: Art. 1º Fica autorizada a instalação do Sistema de Ecobarragem, para a contenção de resíduos sólidos, nos córregos e rios da Municipalidade. Parágrafo único. Caberá ao Poder Executivo editar normas e critérios para a implementação do disposto nesta Lei. Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta do Fundo Municipal do Meio Ambiente – FMMA, lei n.º 7.526, de 22 de dezembro de 1995, que tem como objetivo custear projetos de programas de preservação, de recuperação e de melhoria na qualidade do meio ambiente no Município. Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”(mov. 01, fl.03).*



Verbera que “a Constituição de Goiás preconiza que compete privativamente ao Prefeito exercer a direção superior da administração municipal, bem como dispor sobre estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Pública, além de dispor indevidamente sobre orçamento público, na medida em que criou despesa a ser custeada pelo Fundo Municipal do Meio Ambiente, matérias que devem ser de competência privativa do Chefe do Poder Executivo”(mov. 01, fl.08).

Salienta que “a norma em epígrafe, ao autorizar o Poder Executivo a instalar um sistema de ecobarragem para a contenção de resíduos sólidos nos córregos e rios, prevendo que as despesas para a execução corressem por conta do Fundo Municipal do Meio Ambiente – FMMA – está interferindo na organização e gestão administrativa dos serviços públicos, vulnerando o artigo 77, I e V da Constituição do Estado de Goiás”(mov. 01, fl.08).

Sustenta que “o ato normativo impugnado trata de matéria orçamentária, criando nova fonte de despesa que correrá por conta do Fundo Municipal do Meio Ambiente, despesas, até então, não autorizadas pela Lei Municipal 7.526/95, que criou e regulamentou o referido fundo, o que afronta o artigo 111 da Constituição de Goiás, segundo o qual a iniciativa de lei orçamentária é privativa do Chefe do Executivo”(mov. 01, fl.18).

Ao final, requer “a) seja concedida medida liminar suspensiva da eficácia da Lei Municipal nº 10.496/2020, até o julgamento do mérito”(mov. 01, fl.22).

No mérito, requer “seja julgada procedente a ação direta de inconstitucionalidade, com declaração de inconstitucionalidade da lei Municipal nº 10.496/2020, com eficácia *ex tunc*.”(mov. 01, fl.22).

Pois bem.

Consoante ocorre nas ordinárias postulações de natureza provisória e emergencial, é legalmente autorizada a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, a fim de garantir a utilidade e a eficácia de futura prestação jurisdicional de mérito.

Para tanto, indispensável a observância dos requisitos ínsitos ao provimento liminar, quais sejam: a fundada plausibilidade jurídica da tese esposada (*fumus boni iuris*) e a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão vindicada (*periculum in mora*).

Assim, para viabilização da medida excepcional, faz-se imperativo que ambos os pressupostos estejam evidenciados nos autos.

Numa análise não exauriente das alegações e dos documentos que instruem a inicial da presente ação direta de inconstitucionalidade, verifica-se que merece acolhida a medida acautelatória deduzida pelo requerente, porquanto se encontram satisfatoriamente demonstrados os reportados pressupostos.

A Constituição Federal dispõe que:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.



Como é cediço, há normas da Constituição da República que, mesmo não enunciadas expressamente na Constituição Estadual, são consideradas como dela integrantes, por imposição do denominado princípio da simetria (ex. normas básicas do processo legislativo federal).

Nessa perspectiva, o poder constituinte dos Estados não é originário, mas decorre da Constituição Federal. Além disso, ao estipular que as Constituições Estaduais devem observar os princípios da Constituição Federal, percebe-se de forma clara que o poder de auto-organização concedida aos Estados não é irrestrito.

Nesse sentido, eis a Constituição do Estado de Goiás:

Art. 2º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§ 2º - O Estado organiza-se e rege-se por esta Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição da República.

Art. 4º - Compete ao Estado, sem prejuízo de outras competências que exerça isoladamente ou em comum com a União ou com os Municípios:

III - exercer a competência legislativa plena, atendidas as suas peculiaridades, em caso de inexistência de lei federal, e a competência suplementar sobre as matérias relacionadas no art. 24 da Constituição da República.

Art. 77 - Compete privativamente ao Prefeito:

I - exercer a direção superior da administração municipal;

II - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

IV - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

V - dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração municipal;

VI - prover os cargos e funções públicos municipais, na forma desta Constituição e das leis;

VII - celebrar convênios, consórcios, acordos, contratos e outros ajustes do interesse do Município;

VII - celebrar convênios, acordos, contratos e outros ajustes do interesse do Município;

De outro lado, eis o teor da Lei Orgânica do Município de Goiânia:

Art.89 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que

disponham sobre: I - a organização administrativa e as matérias orçamentárias, nos termos do Art. 135.

Art.135 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

No caso, pretende-se a suspensão da eficácia normativa da Lei Municipal nº 10.496/20, verbis:

Art. 1º Fica autorizada a instalação do Sistema de Ecobarragem, para a contenção de resíduos sólidos, nos córregos e rios da Municipalidade.

Parágrafo único. Caberá ao Poder Executivo editar normas e critérios para a implementação do disposto nesta Lei.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta do Fundo Municipal do Meio Ambiente – FMMA, lei n.º 7.526, de 22 de dezembro de 1995, que tem como objetivo custear projetos de programas de preservação, de recuperação e de melhoria na qualidade do meio ambiente no Município.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Nessa linha de intelecção, conclui-se, a priori, pela presença incontestada do *fumus boni iuris*, visto que à Câmara Municipal não é dado, em hipótese alguma, legislar em desarmonia com as normas gerais editadas pela União e pelo Estado de Goiás, inobservando a legislação local.

De mais a mais, mesmo tratando-se de lei meramente autorizativa, mister a estrita observância dos requisitos legais para sua propositura.

Nesse ponto, mister rememorar que, no caso em comento, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, discute-se a existência de vício formal, o qual não atinge o conteúdo do ato normativo si, referindo-se tão somente à sua forma, ao procedimento e aos pressupostos que devem e/ou deveriam ser observados no momento de criação da norma.

Nessa toada, vê-se que a inconstitucionalidade formal propriamente dita, relaciona-se ao vício no devido processo legislativo, que pode incluir vício formal subjetivo (de iniciativa) ou mesmo vício formal objetivo (quórum).

Destarte, nota-se que no caso em espeque, não há falar nas competências para legislar acerca de matéria ambiental, posto que analisa-se a existência ou não de vício formal consubstanciado na legitimidade para propor a lei em análise.

Nesse toar, patente a presença do periculum in mora, considerando que se a normativa guerreada permanecer em vigor até o julgamento final desta demanda, há possibilidade de que produza efeitos prejudiciais para a estrutura administrativa e funcional do Município de Goiânia.

Assim, vê-se que a referida norma tratou de conferir ao Poder Executivo a atribuição



de instalar, em todos os rios e córregos do Município de Goiânia, Sistema de Ecobarragem para a contenção de resíduos sólidos, possibilitando a ocorrência de despesas a cargo da Prefeitura de Goiânia, mais precisamente do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Outrossim, mister fazer constar que compete privativamente ao Prefeito exercer a direção superior da administração municipal, dando início ao processo legislativo que lhe cabe, sendo sua a responsabilidade pela estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos públicos municipais.

Nesse diapasão, parentemente, verifica-se a criação de despesa pública nova, até então não autorizada pelo respectivo Fundo Municipal. Veja-se:

Art. 1º Fica criado o Fundo Municipal do Meio Ambiente - FMMA, com o objetivo de custear projetos de programas de preservação, de recuperação e de melhoria da qualidade do meio ambiente do Município.

Art. 3º Constituem recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA as receitas abaixo relacionadas, ressalvadas as oriundas dos serviços prestados pela Agência Municipal de Meio Ambiente – AMMA, aos requerentes de licenças, autorizações ambientais e outras pertinentes às atribuições regimentais, que serão destinadas aos cofres da AMMA: (Redação conferida pelo art. 3º da Lei Complementar nº 293, de 30 de junho de 2016.)

I - dotações orçamentárias;

II - o produto da arrecadação de multas por infrações a normas ambientais;

III - REVOGADO. (Redação revogada pelo inciso III do art. 14 da Lei Complementar nº 293, de 30 de junho de 2016.)

IV - transferências de recursos da União, do Estado ou de outras entidades públicas e paraestatais;

V - créditos advindos de condenação em dinheiro, oriundo de indenização e multas judiciais, nos termos da Lei Federal 7.347, de 24 de julho de 1985;

VI - produto decorrente de acordos, convênios, contratos e consórcios, e recursos provenientes de ajuda e cooperação entre órgãos ou entidades públicas e privadas;

VII - rendimentos de qualquer natureza, decorrentes da aplicação de seu patrimônio;

VIII - recursos resultantes de doações, legados, subvenções, auxílios e contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venha a receber de pessoas físicas, jurídicas ou de organismos públicos ou privados, nacionais, estrangeiros e internacionais;

IX - doações e recursos de outras origens, especialmente os oriundos de indenizações advindas da exploração de recursos naturais, recursos advindos do seqüestro de carbono, da compensação ambiental e da exploração de recursos naturais no Município de Goiânia. (Redação



conferida pelo art. 30 da Lei nº 8.537, de 20 de junho de 2007.)

Art. 5º O Poder Executivo estabelecerá o regulamento do FMMA, no qual preverá todos os mecanismos de gestão administrativa e financeira do Fundo, compreendendo os procedimentos necessários ao controle e fiscalização interna e externa da aplicação dos recursos, através da Auditoria Geral do Município, o COMMAM e Tribunal de Contas dos Municípios - TCM.

Nessa toada, ante a possibilidade de ingerências do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo e, em observância ao princípio da separação dos poderes, mister a suspensão da eficácia da Lei impugnada a fim de que, após o contraditório, sejam ofertados maiores esclarecimentos com o intuito de desvendar a constitucionalidade da legislação objurgada.

Corroborando esse entendimento, insta colacionar os seguintes precedentes deste Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA Nº 10.414/2019. CRIAÇÃO DO SAMUVET. ESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. VÍCIO DE ORIGEM E AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA. Verificado que a Lei n.º 10.414/2019, do Município de Goiânia, cujo projeto de lei foi de iniciativa parlamentar, dispõe sobre denominação, estruturação, funcionamento e atribuições de órgão público ('SamuVet'), impõe-se a declaração de sua inconstitucionalidade, por vulneração do artigo 77, inciso V, da Constituição do Estado de Goiás. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5265852-75.2020.8.09.0000, Rel. Des(a). JOÃO WALDECK FELIX DE SOUSA, Órgão Especial, julgado em 02/03/2021, DJe de 02/03/2021).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. LEI MUNICIPAL Nº 10.095/2017 DISPONDO SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA NOTURNA. INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Lei municipal elaborada mediante proposta parlamentar dispondo sobre a Política Municipal de Segurança Noturna, por gerar despesas aos cofres públicos e implicar interferência na gestão administração municipal, é reservada à iniciativa legislativa constitucionalmente outorgada ao Chefe do Poder Executivo. 2. Tratando-se de vício insanável, a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 10.095/2017 é medida que se impõe. Ação direta de inconstitucionalidade, com julgamento de procedência do pedido. (TJGO, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade 5288150-95.2019.8.09.0000, Rel. Des(a). GILBERTO MARQUES FILHO, Órgão Especial, julgado em 11/03/2021, DJe de 11/03/2021)

Na confluência do exposto, presentes os requisitos necessários, DEFERE-SE a medida cautelar requestada.

Oficiem-se a CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA o PREFEITO DE GOIÂNIA, por meio da PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO, dando-lhes ciência acerca deste decisum e solicitando-lhe que preste as informações que reputar necessárias, no prazo de trinta (30) dias (art. 6º da Lei nº 9.868/99).



Cite-se o Procurador-Geral do Município, ou a quem o substitua, acerca dos termos desta ação direta de inconstitucionalidade, para, no prazo de 15 (quinze) dias, promover a defesa do ato impugnado (art. 60, §3º, da Constituição Estadual1).

Após, colha-se parecer da Procuradoria-Geral de Justiça.

É como VOTO.

Desembargador Jairo Ferreira Júnior

Relator

Datado e Assinado digitalmente conforme arts. 10 e 24 da Resolução nº 59/2016 do TJGO

Valor: R\$ 100,00 | Classificador: INTIMAÇÃO DO DIA 18/06/2021
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: - Data: 22/07/2021 14:47:38