



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Direta de Inconstitucionalidade n. 8000111-43.2016.8.24.0000  
Relator: Desembargador Cláudio Barreto Dutra

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 34, VII, "B" E 51, § 2º, PARTE FINAL, AMBOS DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE APIÚNA. PREVISÃO QUE AUTORIZA APROVAÇÃO OU REPROVAÇÃO AUTOMÁTICA DAS CONTAS DO CHEFE DO EXECUTIVO, COM BASE NO PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, CASO A CÂMARA DE VEREADORES NÃO DELIBERE SOBRE MATÉRIA, NO PRAZO DE 60 DIAS DO RECEBIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. MATÉRIA JÁ DECIDIDA EM REPERCUSSÃO GERAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 729744. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA JULGAR CONTAS ANUAIS DO PREFEITO. PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE TEM APENAS NATUREZA JURÍDICA OPINATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENTE. ATRIBUIÇÃO AO JULGADO DE EFEITO *EX NUNC*, NOS TERMOS DO ARTIGO 17 DA LEI ESTADUAL N. 12.069/2001.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade n. 8000111-43.2016.8.24.0000, da comarca de Ascurra Vara Única em que é Requerente Ministério Público do Estado de Santa Catarina e Requerido Prefeito do Município de Apiuna e outro.

A Órgão Especial decidiu, por votação unânime, julgar procedente a ação. Custas legais.

Participaram do julgamento, realizado no dia 1º de agosto de 2018, os Excelentíssimos Desembargadores Cláudio Barreto Dutra, Newton Trisotto, Luiz César Medeiros, Sérgio Roberto Baasch Luz, Fernando Carioni, Torres Marques, Marcus Túlio Sartorato, Salete Silva Sommariva, Ricardo Fontes,



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Maria do Rocio Luz Santa Ritta, Jaime Ramos, Alexandre d'Ivanenko, Moacyr de Moraes Lima Filho, João Henrique Blasi, Soraya Nunes Lins, Henry Petry Junior, Stanley Braga, Francisco Oliveira Neto, Hélio do Valle Pereira, Júlio César M. Ferreira de Melo e Pedro Manoel Abreu.

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Desembargador Moacyr de Moraes Lima Filho.

Florianópolis, 6 de agosto de 2018.

Desembargador Cláudio Barreto Dutra  
RELATOR



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**RELATÓRIO**

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA com fundamento no artigo 85, inciso VII, da Constituição deste Estado e na Lei Estadual n. 12.069/2001, propôs ação direta para obter declaração de inconstitucionalidade da alínea "b" inciso VII do artigo 34, bem como da expressão contida na parte final do § 2º do artigo 51: "considerando-se julgadas nos termos das conclusões desse parecer, se não houver deliberação dentro desse prazo", tudo previsto na Lei Orgânica do Município de Apiúna. Alegou que os dispositivos mencionados violam de forma expressa aos artigos 1º, *caput*, 4º, *caput*, 32, *caput*, e 113 da Constituição do Estado, e por simetria, os artigos 1º, *caput*, 2º e 31 da Constituição Federal de 1988.

Defendeu que possibilitar a aprovação/reprovação das contas do executivo com base no parecer de Tribunal de Contas, sem prévia deliberação/julgamento da Câmara de Vereadores sobre o tema, fere o princípio constitucional da separação de poderes.

Ainda, frisou que ao Legislativo Municipal foi atribuída competência fiscalizatória exclusiva, "não podendo ser delegada a outro ente ou Poder, e nem mesmo renunciada por esse". Disse que nos moldes das Constituições Federal e Estadual, "a Câmara de Vereadores só possui duas alternativas: afastar o conteúdo do parecer prévio do Tribunal de Contas por dois terços de seus membros, ou, se não for atingido esse quórum, manter a recomendação do ente, mas, em ambos os casos, mediante julgamento final e definitivo" (fls. 1-13).

Notificado, o Presidente da Câmara de Vereadores arguiu, em síntese, a legalidade dos artigos 34, VII, alínea "b" e 51, § 2º, ambos, da Lei Orgânica do Município de Apiúna. Ressaltou o fato de que a Lei Orgânica foi



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

aprovada em 1990 e está em pleno vigor desde 3-4-1990, fato que entende pela conclusão da legalidade da Lei. Ao final, caso não seja esse o entendimento adotado pela Corte, requereu a concessão de efeito "*ex nunc*" (fls. 59-62).

Já o Município de Apiúna, embora ciente (fls. 100-114), deixou o prazo transcorreu sem manifestação (fl. 116).

Com vista dos autos, a Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer da lavra do Dr. Durval da Silva Amorim, opinou pela procedência do pedido e aplicação de efeitos *ex nunc* à decisão (fls. 119-129).

É o relatório.

**VOTO**

Assiste razão o pleito do Ministério Público para ver declarada a inconstitucionalidade da alínea "b" inciso VII do artigo 34, bem como a parte final do § 2º do artigo 51, ambos da Lei Orgânica do Município de Apiúna.

Confira-se:

Art. 34 - Compete privativamente à Câmara Municipal exercer as seguintes Atribuições, dentre outras:

[...] 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 recolhimento, observando 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, sem deliberação pela Câmara, as contas serão consideradas aprovadas ou rejeitadas, de acordo com a conclusão do parecer do Tribunal de Contas;

c) Rejeitadas as contas, serão estas, imediatamente, remetidas ao Ministério Público para os fins de direito; [...]

Art. 51 - A fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Executivo, instituídos em lei. Parág. 1º - O controle externo da Câmara será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, e compreenderá a apreciação das contas do Prefeito e da Mesa da



## ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Câmara, o acompanhamento das atividades financeiras e orçamentárias do Município, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. Parág. 2º - As contas do Prefeito e da Câmara Municipal, prestadas anualmente, serão julgadas pela Câmara dentro de sessenta (60) dias após o recebimento do parecer prévio do Tribunal de Contas, considerando-se julgadas nos termos das conclusões desse parecer, se não houver deliberação dentro desse prazo (grifou-se).

### Previsão da Constituição Estadual:

Art. 1º — O Estado de Santa Catarina, unidade inseparável da República Federativa do Brasil, formado pela união de seus Municípios, visando à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, preservará os princípios que informam o estado democrático de direito e tem como fundamentos: [...]

Art. 2º — Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Parágrafo único. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. [...]

Art. 4º — O Estado, por suas leis e pelos atos de seus agentes, assegurará, em seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias individuais e coletivos, sociais e políticos previstos na Constituição Federal e nesta Constituição, ou decorrentes dos princípios e do regime por elas adotados, bem como os constantes de tratados internacionais em que o Brasil seja parte, observado o seguinte:[...]

Art. 32 — São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as expressas exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar competências.

[...]

### Seção IV

#### Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária do Município

Art. 113 — A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública municipal, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas, é exercida:

I - pela Câmara Municipal, mediante controle externo; II - pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal.

§ 1º — O controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, observado, no que couber e nos termos da lei complementar, o disposto nos arts. 58 a 62.

§ 2º — O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado sobre



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

as contas prestadas anualmente pelo Prefeito só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º —A Câmara Municipal somente julgará as contas após a emissão do parecer prévio do Tribunal de Contas.

§ 4º —As contas do Município ficarão durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 5º —O Tribunal de Contas do Estado emitirá parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Prefeito até o último dia do exercício em que foram prestadas.

A matéria dispensa maiores digressões, porquanto já julgada em regime de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, colaciona-se ementa do julgado:

Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido. (RE 729744, rel: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10-8-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-186, 22-8-2017, publicado em 23-8-2017, grifou-se).

Por oportuno, colhe-se do inteiro teor:

Sublinho que o Supremo Tribunal Federal fixou entendimento, na ocasião do julgamento da ADI 849 e da ADI 3715, no sentido de que a Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas constituições dos estados-membros.

No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, esta Corte tem reconhecido a clara distinção entre (i) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; e (ii) a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário, definida no art. 71, inciso II, CF/88.

Assim, cabe ao Tribunal de Contas apenas apreciar, mediante parecer



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

prévio, sem conteúdo deliberativo, as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. A competência para julgar essas contas fica a cargo do Congresso Nacional – por força do art. 49, inciso IX, da Constituição –, cuja apreciação não se vincula ao parecer do Tribunal de Contas. O poder constituinte originário conferiu o julgamento das contas do administrador público ao Poder Legislativo, em razão de que tal decisão comporta em si uma natureza política e não apenas técnica ou contábil, já que objetiva analisar, além das exigências legais para aplicação de despesas, se a atuação do Chefe do Poder Executivo atendeu, ou não, aos anseios e necessidades da população respectiva.

Na segunda hipótese do art. 71 da Constituição, a competência conferida ao Tribunal de Contas é de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II, CF/88).

Neste último caso, os atos administrativos apreciados são analisados de forma técnica, para averiguar se houve violação a preceitos normativos ou regulamentares de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e se atenderam aos princípios da administração pública, insculpidos no art. 37 da Constituição. Cuida-se, aqui, de desempenho de função jurídica pelo Tribunal de Contas, consistente no exercício de típica atribuição deliberativa.

Como se percebe, no tocante às contas do Chefe do Poder Executivo, a Constituição confere à Casa Legislativa, além do desempenho de suas funções institucionais legislativas, a função de controle e fiscalização de suas contas, em razão de sua condição de órgão de Poder, a qual se desenvolve por meio de um processo político-administrativo cuja instrução se inicia na apreciação técnica do Tribunal de Contas.

No âmbito municipal, o controle externo das contas do prefeito também constitui uma das prerrogativas institucionais da Câmara dos Vereadores, que o exercerá com o auxílio dos tribunais de contas do estado ou do município, onde houver, nos termos do art. 31 da Constituição. [...]

Dessa forma, cabendo exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do Chefe do Executivo, com mais razão não se pode conferir natureza jurídica de decisão, com efeitos imediatos, ao parecer emitido pelo Tribunal de Contas que opina em relação as contas de prefeito até manifestação expressa da Câmara Municipal.

O entendimento de que o parecer conclusivo do Tribunal de Contas produziria efeitos imediatos, que se tornariam permanentes no caso do silêncio da Casa Legislativa, ofende a regra do art. 71, I, da Constituição.

Essa previsão dispõe que, na análise das contas do Chefe do Poder



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Executivo, os Tribunais de Contas emitem parecer prévio, consubstanciado em pronunciamento técnico, sem conteúdo deliberativo, com o fim de subsidiar as atribuições fiscalizadoras do Poder Legislativo, que não está obrigado a se vincular à manifestação opinativa daquele órgão auxiliar. Tal entendimento teria ainda o condão de transformar a natureza precária do parecer, passível de aprovação ou rejeição, em decisão definitiva.

O ordenamento jurídico pátrio não admite o julgamento ficto de contas, por decurso de prazo, sob pena de, assim se entendendo, permitir-se à Câmara Municipal delegar ao Tribunal de Contas, que é órgão auxiliar, competência constitucional que lhe é própria, além de se criar sanção ao decurso de prazo, inexistente na Constituição. [...]

Assim, conclui-se que compete exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do prefeito, subsidiado pelo parecer técnico previamente elaborado pelo Tribunal de Contas. [...] (grifou-se).

No mesmo sentido, julgado do Tribunal:

APELAÇÃO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE. EX-PREFEITO QUE OBJETIVA ANULAR DECISÃO, REPROVANDO SUA PRESTAÇÃO DE CONTAS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. INSURGÊNCIA DO EX-ALCAIDE. ALEGAÇÃO DE QUE A EXPROBAÇÃO POSSUÍA O ÚNICO E INEGÁVEL OBJETIVO POLÍTICO DE TORNÁ-LO INELEGÍVEL, DESRESPEITANDO, INCLUSIVE, PARECER DO TCE, BEM COMO DO MP. INSUBSISTÊNCIA. SOBERANIA DA DECISÃO PLENÁRIA DE 2/3 DA CÂMARA DE VEREADORES QUE DEVE SER RESPEITADA, SOBRETUDO PORQUE AMPARADA EM SUPORTE FÁTICO CONTÁBIL. "[...] A apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores [...]" (STF, RE 848.826/CE, Rel. Min. Roberto Barroso, Rel. p/ Acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. em 10/08/2016). RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n. 0001615-31.2012.8.24.0076, de Turvo, rel. Des. Luiz Fernando Boller, Primeira Câmara de Direito Público, j. 22-05-2018).

Assim, fica evidente pelo princípio da simetria constitucional existente entre os poderes governamentais da federação que, embora o constituinte tenha atribuído papel de grande relevância ao Tribunal de Contas, tanto da União como dos Estados, quando da análise na prestação de contas anuais pelo Poder Executivo, o julgamento final compete ao Poder Legislativo, em todas as esferas da federação, sob pena de se violar os princípios da



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

separação dos poderes e soberania popular.

Efeitos da declaração de inconstitucionalidade

O artigo 17, da Lei Estadual n. 12.069/2001, que repete a norma do artigo 27, da Lei Federal n. 9.868/1999, estabelece que "ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista as razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Tribunal de Justiça, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado."

Portanto, quando necessário, existe a possibilidade de modulação quanto aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Consoante a doutrina do jurista Alexandre de Moraes:

Dessa forma, permitiu-se ao STF a manipulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, seja em relação à sua amplitude, seja em relação aos seus efeitos temporais, desde que presentes os dois requisitos constitucionais: requisito formal: decisão da maioria de dois terços dos membros do Tribunal; requisito material: presença de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. [...]. Excepcionalmente, poderá o Supremo Tribunal Federal, presentes os requisitos já analisados, limitar esses efeitos, seja para afastar a nulidade de alguns atos praticados pelo Poder Público com base em norma declarada inconstitucional, seja para afastar a incidência dessa decisão em relação a algumas situações, seja, ainda, para eliminar, total ou parcialmente, os efeitos ripristinatórios da decisão. Em relação aos limites temporais da declaração de inconstitucionalidade temos a seguinte situação: regra: efeitos *ex tunc*, ou seja, retroativos; Primeira exceção: feitos *ex nunc*, ou seja, não retroativos, a partir do trânsito em julgado da decisão em sede de ação direta de inconstitucionalidade, desde que fixados por 2/3 dos Ministros do STF; Segunda exceção: efeitos a partir de qualquer momento escolhido pelo Supremo Tribunal Federal, desde que fixados por 2/3 de seus Ministros. Essa hipótese de restrição temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade tem limites lógicos. Assim, se o STF entender pela aplicação dessa hipótese excepcional, deverá escolher como termo inicial da produção dos efeitos, qualquer momento entre a edição da norma e a publicação oficial da decisão. Desta forma, não poderá o STF



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

estipular como termo inicial para produção dos efeitos da decisão data posterior à publicação da decisão no Diário Oficial, uma vez que a norma inconstitucional não mais pertence ao ordenamento jurídico, não podendo permanecer produzindo efeitos" (*Direito Constitucional*. 19. ed., São Paulo: Atlas, 2006, p. 688-690).

Portanto, com fundamento no artigo 17, da Lei Estadual n. 12.069/2001, os efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade, devem ser *ex nunc*, ou seja, a partir do trânsito em julgado da decisão.

Ante o exposto, julga-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 34, inciso VII, "b", bem como da expressão contida na parte final do § 2º do artigo 51: "considerando-se julgadas nos termos das conclusões desse parecer, se não houver deliberação dentro desse prazo", tudo previsto na Lei Orgânica do Município de Apiúna, por violação aos artigos 1º, *caput*, 4º, *caput*, 32, *caput*, e 113 da Constituição do Estado, que por simetria observam os artigos 1º, *caput*, 2º e 31 da Constituição Federal de 1988, e pelo mesmo princípio, são de observância obrigatória pelos Municípios; com efeitos *ex nunc*.

É o voto.