



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



LFBS
Nº 70014757629
2006/CÍVEL

art. 7º, caput

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS. NECESSIDADE
DE AUTORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO.
INCONSTITUCIONALIDADE.**

1. É inconstitucional o *caput* do art. 7º da Lei Orgânica do Município de Novo Hamburgo, que exige a autorização da Câmara Municipal para o Município poder celebrar convênios. 2. Pelas mesmas razões é também declarada a inconstitucionalidade do inciso V do art. 31 da mesma Lei porque confere ao ente legislativo competência exclusiva quanto à autorização de convênios e contratos do interesse municipal. 3. Doutrina e jurisprudência já consolidada evidenciam a ofensa ao princípio da independência e da harmonia entre Poderes.

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE

DE

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70014757629

COMARCA DE PORTO ALEGRE

PREFEITO MUNICIPAL DE NOVO
HAMBURGO

PROPONENTE

CÂMARA DE VEREADORES DO
MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO

REQUERIDA

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a ação.



LFBS
Nº 70014757629
2006/CÍVEL

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. VASCO DELLA GIUSTINA (PRESIDENTE), DES. ANTONIO CARLOS NETTO MANGABEIRA, DES. JOSÉ EUGÊNIO TEDESCO, DES. PAULO AUGUSTO MONTE LOPES, DES. ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO, DES. RANOLFO VIEIRA, DES. PAULO MOACIR AGUIAR VIEIRA, DES. JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO, DES. ROQUE MIGUEL FANK, DES. LEO LIMA, DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA, DES. JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO, DES. LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI, DES. ADÃO SÉRGIO DO NASCIMENTO CASSIANO, DESA. MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, DES. CLAUDIR FIDÉLIS FACCENDA, DES. ALZIR FELIPPE SCHMITZ, DES. MARIO ROCHA LOPES FILHO, ALFREDO FOERSTER, JOSÉ ANTÔNIO HIRT PREISS E DESA. ELBA APARECIDA NICOLLI BASTOS.**

Porto Alegre, 24 de julho de 2006.

DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS,
Relator.

RELATÓRIO

DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS (RELATOR)



LFBS

Nº 70014757629

2006/CÍVEL

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Novo Hamburgo para afastar do ordenamento jurídico os arts. 7º, *caput*, e 31, inciso V, da Lei Orgânica Municipal, que estabelece a competência exclusiva da Câmara de Vereadores para autorizar a celebração de convênios, contratos e atos assemelhados com a União, o Estado e Municípios.

Sustenta que: (1) são inconstitucionais as normas do *caput* do art. 7º e do inciso V do art. 31 da Lei Orgânica daquele Município ao dispor acerca da necessidade de autorização da Câmara Municipal para a celebração de convênios com a União, o Estado e os Municípios, sendo exclusiva a competência para autorizar os convênios e contratos de interesse municipal; (2) há invasão pelo legislativo municipal da competência reservada ao Poder Executivo, com violação aos arts. 5º, 8º, 10 e 82, e seus incisos II, VII, XX e XXI, da Constituição Estadual; (3) está evidenciada a invasão de competência em afronta à independência própria do regime federativo; (4) a inconstitucionalidade de uma norma tanto pode ocorrer pela violação substancial de preceitos da lei fundamental como pela não-observância de aspectos técnicos no procedimento de formação da norma. Cita precedentes e doutrina e postula seja, liminarmente, suspensa a execução dos dispositivos legais antes referidos, declarando-se sua inconstitucionalidade.

Foi deferida a liminar pleiteada (fl. 96) e a Procuradoria-Geral do Estado pugnou pela manutenção da norma da Lei Orgânica Municipal questionada com base no princípio da constitucionalidade presumida (fl. 106).

Transcorreu o prazo legal sem que fossem prestadas as informações solicitadas à Câmara de Vereadores (fl. 107).



LFBS
Nº 70014757629
2006/CÍVEL

Sobreveio parecer do Procurador-Geral de Justiça opinando pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade (fls. 108/110).

É o relatório.

VOTO

DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS (RELATOR)

Como referi ao deferir o pedido liminar, há remansosa jurisprudência desta Corte consolidando o entendimento de que a exigência de autorização do Poder Legislativo para que o Poder Executivo possa celebrar convênios com outros entes públicos e privados afronta o princípio da independência e harmonia dos Poderes.

Efetivamente, as normas impugnadas ofendem os artigos 5º, 8º, 10 e 82, incisos II e XXI da Constituição Estadual vislumbrando-se clara violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, como alega o proponente. O percuciente parecer do em. Procurador-Geral de Justiça ANTONIO CARLOS DE AVELAR BASTOS bem deslinda a questão é aqui reproduzido, integrando estas razões de decidir (fls. 108/110):

De plano, cabe referir que o Prefeito Municipal, como chefe do Poder Executivo, tem atribuições políticas e administrativas típicas e próprias do cargo.

Ao tratar dessas atribuições, expressas na dupla atividade de governo e de administração do Município, assinala o saudoso administrativista HELY LOPES MEIRELLES, em sua obra DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO (8ª edição, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Police



LFBS

Nº 70014757629

2006/CÍVEL

Monteiro e Célia Marisa Prendes, Malheiros Editores, 1996, págs. 519/520), que há os atos de sua competência exclusiva e os que dependem de prévia autorização legislativa ou de aprovação posterior da Câmara para sua perfeição e validade, salientando, sobre a matéria:

Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. Para os atos de administração extraordinária, assim entendidos os de alienação e oneração de bens ou rendas (vendas, doação, permuta, vinculação), os de renúncia de direitos (perdão de dívidas, isenção de tributos etc.) e os que acarretem encargos, obrigações ou responsabilidades excepcionais para o Município (empréstimos, abertura de créditos, concessão de serviços de utilidade pública etc.), o prefeito dependerá de prévia autorização da Câmara. Como tais atos constituem exceção à regra da livre administração do prefeito, as leis orgânicas devem enumerá-los. Todo ato que não constar dessa relação é de prática exclusiva pelo prefeito, e por ele pode ser realizado independentemente de assentimento da Câmara, desde que atenda às normas gerais da Administração e às formalidades próprias de sua prática.

Advirta-se, ainda, que para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições



LFBS

Nº 70014757629

2006/CÍVEL

inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito. (STF, RT 182/466).

A atividade administrativa do Prefeito Municipal, observadas as diferenças peculiares aos próprios entes objeto da administração, guarda esteira relação com a do Presidente da República e a dos Governadores dos Estados Federados. Esse o modelo consagrado pela Constituinte em 1988, que, por força do disposto nos artigos 25, caput, e 29, caput, da Carta Federa, figura também inserto no artigo 8º da Lei Maior do Estado.

JOSÉ AFONSO DA SILVA, em seu CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, 9ª edição revista, 3ª tiragem, Ed. Malheiros, 1993, pág. 100, assim comenta a cláusula constitucional "independentes e harmônicos entre si", relativa aos poderes:

A independência dos poderes significa:
a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim é que cabe ao presidente da República prover e extinguir cargos públicos da Administração federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou



LFBS
Nº 70014757629
2006/CÍVEL

demitir seus ocupantes...(Grifo apostado).

O princípio fundamental da independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União é também aplicável aos Estados, conforme preconizam os artigos 25 da Lei Maior e 5º, caput, da Carta Estadual, e aos Municípios, de acordo com o artigo 29, caput, da Constituição Federal e os artigos 8º, caput, e 10 da Carta Estadual.

Dito isto, os dispositivos impugnados parecem apresentar vício de inconstitucionalidade por ofensa a prerrogativas do Prefeito, enunciadas no art. 82, II e XXI, da Constituição Estadual, que dispõe incumbir ao Governador a direção superior da administração estadual e a celebração de convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com Municípios para a execução de obras e serviços.

O artigo 53, em seu inciso XXIV, da Constituição Estadual, preconizava que competia exclusivamente à Assembléia Legislativa apreciar convênios e acordos em que o Estado fosse parte, no prazo de trinta dias, salvo se outro prazo fosse fixado em lei.

O Supremo Tribunal Federal, contudo, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 177/RS, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em votação unânime, por seu Tribunal Pleno, tendo como Relator o Ministro Carlos Velloso, em julgamento datado de 01/07/96, assim decidiu:

CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO. AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53 e parágrafo 2º do artigo 82.

I – Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva



LFBS

Nº 70014757629

2006/CÍVEL

ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF.

II. — Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e parágrafo 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

III. — Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

No mesmo sentido, decisão recente do Egrégio STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART.60, XXVI, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ALEGADA INCOMPATIBILIDADE COM OS ARTS. 18 E 25 A 28, TODOS DA CARTA DA REPÚBLICA.

Dispositivo que, ao submeter à Câmara Legislativa distrital a autorização ou aprovação de convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos não previstos na lei orçamentária, contraria a separação de poderes, inscrita no art. 2º da Constituição Federal. Precedentes. Ação julgada procedente.

(ADI 1166/DF; Tribunal Pleno; Rel. Min. Ilmar Galvão; DJU 25/10/2002, julgada em 05/09/2002).

Como se constata, a norma da Constituição Estadual que exigia prévia aprovação da Assembléia Legislativa dos convênios celebrados pelo Governador do Estado, a fim de que sejam postos em execução, foi declarada inconstitucional, por ofensa ao princípio da independência e harmonia dos poderes, elucidando o Em. Min. Rel. Carlos Velloso, citando voto proferido em outro julgamento (ADIN 676-RJ), que: **"...a regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização**



LFBS
Nº 70014757629
2006/CÍVEL

prévia da Assembléia Legislativa, em cada caso, fere o princípio da independência dos Poderes, extravasando das pautas de controle externo constante da Carta Federal e de observância pelos Estados".

(negritei)

*Daí se depreende que as exigências contidas nos artigos 7º, caput, e 31, V, da Lei Orgânica de Novo Hamburgo, ora impugnados, contém o mesmo vício, ofendendo o artigo 10 da Carta Estadual. Violados, igualmente, os incisos II e XXI do artigo 82 desse Diploma, a preconizar, respectivamente, que compete ao Governador, privativamente, a direção superior da administração estadual e celebrar convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com Municípios para a execução de obras e serviços, combinados com o artigo 8º também da Carta Estadual. As **normas atacadas aniquilam atribuições administrativas do Prefeito Municipal, submetendo atos de mera gestão a autorização prévia do Legislativo; tal regramento constitui aberta invasão de competência do Executivo, em violação ao princípio da separação dos Poderes.**(negritei)*

Por todos esses fundamentos e porque está consolidado idêntico entendimento neste Egrégio Órgão Especial em diversos precedentes JULGO PROCEDENTE A AÇÃO para pronunciar a inconstitucionalidade dos art. 7º, caput, e do art. 31, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Novo Hamburgo.

TODOS OS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. VASCO DELLA GIUSTINA - PRESIDENTE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70014757629, COMARCA DE PORTO ALEGRE: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME". NÃO PARTICIPARAM DO JULGAMENTO, POR MOTIVO JUSTIFICADO, OS



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



LFBS

Nº 70014757629

2006/CÍVEL

DESEMBARGADORES OSVALDO STEFANELLO E JORGE LUÍS
DALL'AGNOL.

ms