CONVÊNIOS — APROVAÇÃO LEGISLATIVA — INCONSTITUCIONALIDADE

— A norma que subordina a celebração de convênios, pelo Executivo, à aprovação do Legislativo fere o princípio da independência dos Poderes.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado de Goiás
Representação n.º 1 024 — Relator: Sr. Ministro
RAFAEL MAYER

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, julgar procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Constitucional n.º 30, de 4 de maio de 1979, do Estado de Goiás.

Brasília, 7 de maio de 1980. *Antonio Neder,* Presidente. *Rafael Mayer,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Rafael Mayer: O Exmo. Senhor Procurador-Geral da República ofe-

rece a presente Representação propondo a julgamento a argüição de inconstitucionalidade da Lei Constitucional n.º 30, do Estado de Goiás, de 4 de maio de 1979.

O pedido do Governador do Estado se funda em argumentação, endossada pelo ilustrado órgão do Ministério Público, *in verbis:*

"O art. 8º da vigente Constituição Estadual, redação dada pela Emenda n.º 1, de 7 de julho de 1970, com alterações posteriores, enumera os atos e decisões que competem exclusivamente à Assembléia Legislativa. Acrescentando-lhe outro item, o novo Diploma pretende incluir na mesma competência exclusiva:

'XI — Autorizar, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas e do Conselho Municipal de Contas, em suas respectivas áreas, a celebração de convênios pelo Estado, através de seus órgãos da Administração Direta ou Indireta, com entidades públicas ou privadas.'

Antes, pela redação de 1967 da mesma Constituição, o n.º I de seu art. 16 conferia àquele Poder competência para 'resolver definitivamente sobre acordos, convênios e outros ajustes *celebrados pelo Governador*'. Paralelamente, segundo estabelecia o art. 49, VII, competia ao Governador 'celebrar acordos, convênios e outros ajustes, com a União, com outros Estados, ou com Municípios, *ad referendum* da Assembléia Legislativa.'

Cotejados esses dispositivos, está-se a ver que o *referendum* da Assembléia Legislativa vinha exigido, apenas, para as hipóteses de acordos, convênios e outros ajustes *com a União, outros Estados ou Municípios,* pois só esses eram adstritos à competência privativa do Governador. Assim, não ficava sujeita ao mesmo exame nenhuma celebração com entidades privadas ou quaisquer outras de direito público.

E observe-se que eram disposições idênticas, respectivamente, à do art. 47, I, da Constituição Federal de 1967, pela qual se cometia ao Congresso Nacional resolver sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República, e à do art. 83, VII, que reservava ao Chefe do Poder Executivo competência privativa para 'celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional.'

Com a Emenda n.º 1, de 1970, suprimiu-se da Carta estadual a norma anteriormente expressa no item I do art. 16, não mais se prevendo manifestação alguma da Assembléia Legislativa sobre 'acordos, convênios e outros ajustes celebrados pelo Governador'. Por sua vez, deslocada para o nº IX, a primitiva regra do art. 49, VII (competência do Governador) passou a vigorar com a seguinte redação:

'IX — Celebrar acordos e convênios *com entidades de direito público,* inclusive para os fins previstos no § 3.º do art. 13 da Constituição da República.'

Agora, ao editar a chamada Lei Constitucional nº 30, pretendeu o legislador estadual, provavelmente, restabelecer a prática anterior da ratificação ou aprovação dos ajustes de qualquer natureza *firmados pelo Governador,* em nome do Estado, com pessoas de direito público de nível constitucional, isto é, a União, os Estados e Municípios. Tem-se nela uma limitação às prerrogativas e atribuições do Poder Executivo, no âmbito de sua competência, para os atos da superior administração estadual, mostrando-se aparentemente restritiva ao princípio da independência dos Poderes. Justifica-se, entretanto — embora não impositiva — no sistema jurídico brasileiro, porque, nos ajustes, convênios e acordos do Estado-membro com outras entidades de categoria constitucional, não raro se tomam deliberações capazes de comprometer a autonomia estadual.

Mas é fácil constatar, Senhor Procurador, que os termos amplos da discutida Lei Constitucional n.º 30 não se extremam no mero restabelecimento daquela restrição, antiga e tradicional do Direito brasileiro. Ao contrário, desviam-se por completo de qualquer modelo acaso existente na Constituição da República, rompendo, ao mesmo tempo, com o princípio da independência dos Poderes.

Em primeiro lugar, o que agora se instituiu foi a autorização, vale dizer, a manifestação prévia. Cuida-se de espécie ou figura jurídica diferente da resolução *a posteriori*, como estabelecia o art. 16, I, da Constituição Estadual de 1967, correspondente ao *referendum*, ato ulterior à celebração, previsto pelo art. 49, VII.

Além disso, afastando toda previsão ou preocupação de ordem valorativa quanto aos assuntos sobre os quais se disporá nos convênios — única justificativa jurídica e política da restrição — o novo item acrescentado ao art. 8.º não alude apenas aos 'acordos, convênios e outros ajustes *celebrados pelo Governador*', isto é, 'com a União, com outros Estados ou com Municípios.' Compreende, irrestritamente, *todos os convênios*, de qualquer natureza, nada importando a categoria do órgão competente e firmatário, no âmbito da administração estadual, e seja qual for a entidade convenente, na outra parte."

Em seguida, são apresentadas as proposições em que sintetizadas as colocações jurídicas, *in verbis:*

"Feitas essas considerações, impõem-se duas conclusões: a) com a ilimitada abrangência que lhe empresta o seu texto, o preceito contido na impugnada Lei Constitucional n.º 30 se apresenta sem nenhum similar ou paradigma instituído pela Carta Magna da República; e b) afronta o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, cuja inobservância, de tão grave e prejudicial à ordem jurídica, faculta à União intervir nos Estados.

Ora, na vigência da Constituição de 1967, com a redação da Emenda n.º 1, de 1969, a jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que:

'A obediência aos modelos federais tem sido um *standard* da constitucionalidade dos dispositivos das leis maiores dos Estados.'

Foi o que assentou o excelso Pretório, ao julgar as Representações n.º 949-RN, a ... 14.4.77, e 999-8-AM, a 25.4.79" (Cf. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, v. 81, p. 333-36, e *Diário da Justiça* de 18.5.79).

Das informações prestadas pela Colenda Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, os relevantes tópicos a seguir:

"IV — *Data venia*, bem examinando o assunto, chego à conclusão diversa, conforme passo a demonstrar.

Do compulsar da nossa Constituição Federal colho a constatação de que 'é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República' (art. 44, inciso I).

A semelhança entre esse dispositivo constante da Carta Magna Federal e o inserido na Carta Política do Estado de Goiás através da Lei Constitucional n.º 30 é tão evidente que se pode 'apanhar com as mãos'.

Assim, parece-me que, ao acrescentar ao art. 8º da Constituição do Estado aquele inciso, o legislador goiano nada mais fez do que se manter fiel ao paradigma federal.

Aliás, é o que, com a sua grande e indesmentida autoridade, afirma o insigne Pontes de Miranda em parecer sobre o assunto:

'O que se acrescentou ao art. 8.º da Constituição Estadual, conforme a Lei Constitucional n.º 30, cabia na competência da Assembléia Legislativa, como único órgão para acrescentar, emendar ou retirar regra jurídica constitucional, o que ela pôs, como item XI; no art. 8.º da Constituição Estadual, é similar do que consta da Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, art. 44, I, onde se diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República.'

V — Por outro lado, bem examinando ainda o paradigma federal, noto que é da competência do Congresso Nacional e, conseqüentemente, da Assembléia Legislativa, no âmbito do Estado, a fiscalização financeira e orçamentária. É o que está prescrito nos art. 70, 71 e 72, da Constituição Federal, que

dispõem: *(omissis)* . . . . . .

. . . . . .

Por esses textos constitucionais todos os convênios, ajustes, acordos ou outros quaisquer pactos que envolvam matéria financeira ou orçamentária deverão ser examinados pelo Tribunal de Contas, que, detectando qualquer ilegalidade quanto à sua formação ou execução, solicitará do Poder Legislativo que os sustem. Esse é, certamente, um procedimento rotineiro da Corte de Contas com relação a todos os contratos, convênios e ajustes que envolvam matéria financeira ou orçamentária. Assim, se aquela Lei Constitucional convocou o auxílio do Tribunal de Contas para examinar a legalidade dos convênios a serem firmados pelo Estado nada mais fez do que ratificar aquilo que já é exigido pelo art. 70 e seus parágrafos da Constituição Federal e pelo art. 38 e seus parágrafos da Estadual.

Após esse exame pelo Tribunal de Contas, o passo seguinte a ser dado, em obediência à Lei Constitucional nº 30, seria o envio dos convênios (contratos, ajustes, etc., que envolvam matéria orçamentária) à aprovação da Assembléia, providência que, também, veio apenas antecipar aquilo que, afinal, a Assembléia é obrigada a fazer anualmente quando examina todas as contas do Governador em obediência às disposições constitucionais atrás citadas.

É bem de ver, portanto, que aqui também as disposições da Lei Constitucional nº 30 se inspiraram no modelo federal, ao qual permanecem fiéis.

VI — Finalmente, a par da constitucionalidade daquela lei, que, como se viu, guarda total fidelidade ao paradigma federal, é de se ressaltar o aspecto irrecusavelmente moralizador que ela encerra. O exame e a aprovação prévios dos acordos, convênios e ajustes a serem celebrados pelo Governador pela Assembléia erige-se numa medida de interesse público, que evitará a prática de muitos atos desastrados, que sempre são trazidos à fiscalização como fatores consumados e irreversíveis."

A ilustrada Procuradoria-Geral da República, em douto parecer do Prof. José Francisco Rezek, referendado pelo eminente titular, Prof. Firmino Ferreira Paz, confirma a proposição pela inconstitucionalidade nos termos seguintes:

"Procede, a meu ver, a representação. Tal como concebida pela Assembléia de Goiás, a regra em exame configura um grave e desmesurado obstáculo à ação executiva, visto que impõe complexo endosso prévio não apenas aos convênios celebráveis pelo Governador com outros Estados federados ou com a União, mas a quaisquer convênios que se projetem entre órgãos estaduais de todos níveis, ainda que da administração indireta, e 'entidades públicas ou privadas' em geral.

Certo que não pode o Executivo, nesse terreno, subtrair-se ao controle do órgão parlamentar, apoiado em semelhante tarefa pelas cortes de contas. O controle, no entanto, é algo que se realiza *a posteriori*, e que nem por isso deixa de ostentar, no plano federal como no dos Estados-membros, a desejada eficácia.

Parece-me, ademais, que o vício de inconstitucionalidade estaria presente até mesmo no dispositivo de carta política estadual que se limitasse a reclamar a autorização da Assembléia para a celebração de convênios entre o Governador e seus pares de outros Estados, espelhando dessarte uma autêntica adaptação do dispositivo da Carta da República. É que este último, por sua notória peculiaridade, não comporta sucedâneo no âmbito provincial. Se se exige, como pressuposto da ratificação dos tratados internacionais, o abono do Congresso, é porque tais compromissos, uma vez tornados definitivos, regem-se pelo Direito das Gentes, escapando a toda ação corretiva que, no plano interno, se avente promover *a posteriori*. Parece natural, assim, que o Congresso tenha voz antecipada e decisiva sobre os ajustes internacionais, de vez que estes, se hipoteticamente consumados à margem do interesse nacional, escapariam ao controle ulterior do próprio Congresso, pelo singelo motivo do

envolvimento de outra Soberania, imune à perquirição dos nossos órgãos de controle e à incidência de nossa ordem jurídica.

Por mais forte razão, padece de inconstitucionalidade a norma local que, a pretexto de exprimir uma adaptação de regra inserta na Carta Federal — adaptação, em si mesma, injustificável — vai ao extremo de ampliar-lhe desmesuradamente o alcance, em afronta à independência do Poder Executivo.

Pelo acolhimento da representação, para que se declare a inconstitucionalidade do inciso XI do art. 8º da Constituição do Estado de Goiás, tal como concebido pela Lei Constitucional nº 30, de 4 de maio de 1979."

É o relatório.

Remetam-se cópias, oportunamente, aos Senhores Ministros.

Brasília, 22 de abril de 1980. *Rafael Mayer*, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer (Relator): O dispositivo em causa instituiu um procedimento de controle externo, a ser exercitado pelo Poder Legislativo Estadual sobre o Poder Executivo, tendo por objeto autorizar a celebração de convênios pelo Estado com entidades públicas ou privadas, realizados através dos seus órgãos da Administração Direta ou Indireta.

Convênio não é palavra de sentido unívoco no campo do Direito Administrativo, mas expressão utilizada, nos textos legais, de modo analógico e em categoria correspondentes, ao lado de ajustes, acordos e contratos. Sem embargo de que se possam atribuir notas conceituais específicas a cada uma, tais figuras têm de comum, dito de maneira bastante genérica, o serem atos administrativos bilaterais tendo por objeto estabelecer condutas e empregar recursos para a consecução de determinados fins de interesse da Administração.

O controle externo instituído na norma estadual tem o caráter prévio ou preventivo, pois se exerce antes da prática do ato, e é específico, e não genérico, incidindo sobre cada ato, isto é, o convênio que se queira formular. Tal procedimento está representad na necessidade de prévia autorização da Assembléia — autorização por sua vez condicionada a parecer do Tribunal de Contas do Estado ou do Conselho Municipal de Contas — toda vez que o Estado, suas autarquias, empresas ou sociedades mistas, pretendam celebrar convênio, entre si, com outras entidades públicas, federais, estaduais ou municipais, bem assim com quaisquer pessoas de direito privado, o que significa toda uma abrangência de tais acordos, avenças ou ajustes praticados pela Administração.

Essa autorização prévia, fazendo-se necessária nos casos concretos, passa a constituir pressuposto dos convênios administrativos, que se tornam assim de estrutura complexa, pois a manifestação de vontade dos convenentes supõe a vontade prévia de órgão distinto para a integração do negócio jurídico, sem o que se dará a sua invalidade.

Tal procedimento poderia ser compreendido, em princípio, como derivado do poder de fiscalização que ao Poder Legislativo incumbe. Mas essa ordem de atividade fiscalizadora, que se inclui no inter-relacionamento dos Poderes, está institucionalizada no texto da Constituição Federal, o que convém ter em vista para o crivo a que se deve submeter o preceito impugnado.

Com efeito, não há recusar a observância do princípio de conformidade das Constituições Estaduais para com o modelo federal, e assim de um modo geral, *ex vi* do art. 200 da Constituição Federal, mas notadamente no que tange aos pontos sensíveis ou às estruturas básicas deliberadamente resguardadas de qualquer tipo de deformação intentada pelo legislador estadual (art. 13 da CF).

Molde constitucional que se impõe aos Estados de maneira absoluta é o que contém a repartição de competências, emergente do princípio da divisão de poderes, suporte do regime, cuja observância está assegurada com a sanção de intervenção federal (art. 13, I, c/c art. 10, VII, *c*, da CF).

Como se realiza essa divisão e esse inter-relacionamento de Poderes no plano constitucional da República, assim deve refletir, atendidas as peculiaridades da autonomia, no relacionamento dos Poderes da unidade federada, pois se trata de estrutura fundamental e de conotação essencial do nosso sistema federativo.

Inspira-se o argumento da Representação em que sob o prisma do relacionamento entre o Poder Legislativo e o Executivo Estaduais teria ocorrido uma distorção na repartição de competências em face das instituições federais, de modo a representar uma insuportável inconformidade com o modelo.

Certa é a premissa de que a organização dos Poderes e o controle externo do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, um dos aspectos básicos do relacionamento entre os Poderes, independentes e harmônicos, segundo o sistema de freios e contrapesos, são paradigmas que necessária e implicitamente se impõem à obediência pela Constituição Estadual, não fosse a sujeição a esses princípios, já explicitada, como está, no texto constitucional (art. 10, VII, *c;* art. 13, IV).

Sem dúvida o procedimento de controle estabelecido no item XI, do art. 8º, da Constituição Estadual de Goiás, introduzido pela Lei Constitucional nº 30, de 4 de maio de 1979, não encontra réplica na Constituição Federal. A atribuição desenhada no dispositivo questionado está compreendida entre aquelas não propriamente legislativas, pelo menos no sentido formal e genérico, ou seja, entre as meramente deliberantes ou de fiscalização, reservadas com exclusividade ao Poder Legislativo, e que vêm formuladas nos arts. 44 e 70, no que diz respeito à Constituição Federal. Mas com a disciplina federal daí emergente o preceito estadual não guarda qualquer similitude.

Pretende-se, com apoio em respeitável parecer, que o espelho federal da norma estadual estaria no poder pertinente ao Congresso Nacional, conferido no art. 44, I, de "resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República."

Todavia, a inconsistência do argumento ressalta a todas as luzes, e desde logo em que o momento da intervenção do Poder Legislativo, no caso dos atos internacionais, se faz *a posteriori,* mediante a ratificação do que já tenha sido celebrado pelo Presidente da República, nos termos do art. 81, X, da Constituição, enquanto o controle previsto na norma estadual se faz *a priori,* mediante autorização para o ato. Mais importante, porém, para a inviabilidade do pretendido confronto, é a apreciação do tema sob o aspecto substancial. Aí se torna evidente o descabimento de invocar-se para a regência da vida do Estado temas de direito internacional público, eis que em nenhum momento ele ingressa no plano das relações internacionais, inclusive porque privado da qualidade de sujeito de direito internacional, que só o Estado Federal detém, como um todo, englobando e absorvendo as suas parcelas constitutivas. Nem guardam similitude ou analogia com os atos internacionais os convênios que eventualmente se estabeleçam entre Membros da Federação, apenas dotados de autonomia e não de soberania, não podendo extrapolar do quadro de competência que lhes é imposto pela Constituição Federal.

Mas também não se poderia buscar o suporte, para a questionada norma constitucional do Estado, no art. 45 da Constituição Federal, onde se dispõe que — "a lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta". Com efeito, por não regulamentado, ainda não se pode ter a noção do alcance que o legislador federal o dará, mas de qualquer modo a sua ênfase se faz em uma fiscalização política ou parlamentar que não deve ultrapassar as linhas da separação entre os poderes para se instalar no âmbito do Poder Executivo, como uma instância de supervisão administrativa, a integrar com uma segunda vontade a feitura dos atos administrativos, o que somente a própria Constituição poderia prever on delineamento das relações entre os Poderes. Além disso, do ponto de vista formal, essa

regulamentação do processo de fiscalização será feita por via de lei, o que mostra que sua elaboração o próprio Poder Executivo participará com a sanção ou o veto.

Finalmente, o sistema de fiscalização financeira e orçamentária exercida pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, nos termos dos arts. 70 e segs. da Constituição Federal já se impôs, no Estado, em obediência mesmo ao art. 13, IV, da CF, pela correspondente adoção na Constituição Estadual e pela criação do Tribunal de Contas local, e não serve de inspiração legítima ao procedimento de controle estabelecido pela Emenda estadual. É certo que ao fazer depender a autorização do Poder Legislativo, de parecer do Tribunal de Contas do Estado, o dispositivo em questão conferiu ao controle natureza marcadamente financeira, pois outra razão não haveria para a invocação do órgão de contas. Mas, a fiscalização financeira a ser exercida nos Estados, pelas respectivas Assembléias com o auxílio do Tribunal de Contas, tem de ser projetada nos limites e nos trâmites da disciplina federal, eis que assim expressamente estabelecido (art. 13, IV). Ora, o controle externo pelo qual se realiza a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, mediante o Tribunal de Contas, não assume, em nenhum momento do processo fiscalizatório a forma de autorização prévia adotada pela Emenda Estadual.

A fiscalização financeira e orçamentária se faz, na Constituição Federal, *a posteriori*, incidindo notadamente sobre a legalidade da despesa e a regularidade das contas, mesmo com relação aos contratos. A Constituição em vigor relegou, de todo, o controle *a priori* que o Tribunal de Contas exercia mediante o registro condicionante da perfeição dos contratos e o registro prévio de outros atos, como se verificava na Constituição de 1946, em função do seu art. 77. Agora, esse controle é nitidamente subseqüente ou sucessivo ao ato ou contrato celebrado pela Administração (art. 72, § 5º). Logo, também neste passo, a Emenda estadual não encontra modelo na Constituição Federal.

De conseguinte, o dispositivo aduzido pela Lei Constitucional nº 30 contém procedimento que excede dos limites e da forma da fiscalização e do controle externo estabelecidos na Constituição Federal, e alarga indevidamente a competência do Poder Legislativo, ao instituir um controle prévio sobre atos da Administração, fazendo depender de sua autorização, em cada caso, o exercício das faculdades inerentes à função administrativa e, portanto, restringindo o âmbito de sua competência.

Assim fazendo, acarreta flagrante contrariedade aos princípios da divisão dos poderes e da fiscalização do Executivo pelo Legislativo, descumprindo o modelo que, no caso é impositivo, constituindo as chamadas normas sensíveis que não suportam a infringência pelas constituições estaduais.

Dou pela inconstitucionalidade da Lei Constitucional nº 30, do Estado de Goiás, enquanto acrescenta o item XI, no art. 8º da Constituição Estadual.

Nesses termos, julgo procedente a representação.

EXTRATO DA ATA

RP 1 024-4 — GO — Rel., Min. Rafael Mayer. Repte.: Procurador-Geral da República. Repda.: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás.

Decisão: Julgou-se procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Constitucional nº 30, de 4 de maio de 1979, do Estado de Goiás. Decisão uniforme. Votou o Presidente. T. Pleno, 7.5.80.

Presidência do Sr. Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer.

Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Leitão de Abreu.

Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.