— Representação de inconstitucionalidade. É inconstitucional a exigência, estabelecida em Constituição e lei complementar estaduais, de autorização da Câmara Municipal para a celebração de acordos ou convênios com a União, os estados ou os municípios, ou de sua ratificação ou referendo, quando negociados sem a aprovação preliminar, por motivo de urgência.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.210
Representante: Procurador-Geral da República
Representados: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
Relator: Sr. Ministro MOREIRA ALVES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade dos incisos V e VII do art. 184 e das expressões "sob a condição de a Câmara Municipal referendá-los, ou nos termos de autorizações concedidas" do art. 212, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; dos incisos V e VII do art. 58, e das expressões "sob a condição de a Câmara Municipal os referendar, ou nos termos de autorizações concedidas", do art. 101, ambos esses artigos da Lei Complementar nº 1, de 1975, do mesmo estado; e do inciso V do art. 26, e das expressões "sob condição de a Câmara os referendar, ou nos termos de autorizações concedidas" do inciso XV do art. 62, todos da Lei Complementar nº 3, de 1976, também do Estado do Rio de Janeiro.

Brasília, 19 de dezembro de 1984. — *Cordeiro Guerra*, Presidente. *Moreira Alves*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Assim expõe e aprecia a presente representação o parecer da Procuradoria-Geral da República, de autoria do Dr. Moacir Antonio Machado da Silva:

"Por solicitação do procurador-geral da Justiça, a presente representação argúi a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 23 de julho de 1975, da Lei Complementar nº 1, de 17 de dezembro de 1975 (Lei Orgânica dos Municípios) e da Lei Complementar nº 3, de 22 de setembro de 1976 (Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro), grifadas as partes sobre as quais recai a argüição:

a) Constituição Estadual:

'Art. 184. É da competência privativa da Câmara Municipal:

(...)

V — *autorizar a celebração de acordos com órgãos da União, dos estados ou municípios, e ratificar os negociados sem prévia autorização, por motivo de urgência;*

(...)

VII — *assentir em que sejam celebrados convênios com a União, estados ou municípios, para que a execução de suas deliberações e seus serviços se faça por intermédio de funcionários federais, estaduais ou de outras entidades municipais.*

(...)

Art. 212. Compete privativamente ao prefeito:

(...)

V — celebrar acordos e convênios com a União, com os estados ou municípios, *sob a condição de a Câmara Municipal referendá-los, ou nos termos de autorizações concedidas.*

b) Lei Complementar nº 1, de 1975:

Art. 58. É da competência privativa da Câmara Municipal:

(...)

V — *autorizar a celebração de convênios com órgãos e entidades da União, do estado e de seus municípios, e ratificar os negociados sem prévia autorização, por motivo de urgência;*

(...)

VII — *assentir em que sejam celebrados convênios com a União, estados e municípios, para que a execução de suas deliberações e seus serviços se faça por intermédio de funcionários federais, estaduais ou de outras entidades municipais.*

(...)

Art. 101. Compete privativamente ao prefeito:

(...)

V — celebrar acordos e convênios com a União, estados e municípios, *sob a condição de a Câmara Municipal os referendar, ou nos termos de autorizações concedidas.*

c) Lei Complementar nº 3, de 1976:

Art. 26. É da competência privativa da Câmara:

(...)

V — *assentir em que sejam celebrados convênios com a União, estados e municípios para que a execução de suas deliberações e seus serviços se faça por intermédio de funcionários federais, estaduais, ou de outras entidades municipais.*

Art. 62. Compete ao prefeito:

(...)

XV — celebrar, por si ou através de representantes, acordo com a União, o estado e outras pessoas de direito público interno, *sob condição de a Câmara os referendar, ou nos termos de autorização concedidas.'*

Sustenta o requerente que são inconstitucionais as regras que subordinam a celebração de convênios pelo Executivo à autorização prévia da Casa Legislativa, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Representação nº 1.024-GO (*RTJ*, 94/995-1.002). Entende que a exigência de aprovação prévia e a de ratificação do Legislativo são ofensivas ao princípio da independência dos Poderes e têm o efeito de inviabilizar medidas administrativas, requeridas pelo interesse público.

Nas informações, esclarece o senhor governador do estado que encaminhou as Mensagens n.os 22 e 23, de 16 de agosto de 1984, à Assembléia Legislativa, propondo a supressão dos dispositivos ora inquinados de inconstitucionalidade, à vista da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Representação nº 1.024-GO.

O presidente da Assembléia Legislativa, por seu turno, informa que a Comissão de Constituição e Justiça opinou pela aprovação das Mensagens n.os 22 e 23, mas o Plenário não chegou a apreciar a matéria. Considera que as regras impugnadas diferem da Lei Constitucional nº 30, de 1979, do estado de Goiás, declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, pois esta última instituiu um sistema de controle prévio sobre os atos de administração.

As disposições transcritas atribuem às câmaras municipais o controle prévio ou posterior sobre convênios e acordos que os prefeitos venham a celebrar com órgãos da União, do estado e de outros municípios. Trata-se de instrumento tendente a limitar a ação do Executivo através das Casas Le-

gislativas locais, envolvendo, portanto, o relacionamento entre poderes políticos municipais.

Ora, os estados-membros não têm o poder de instituir mecanismos de controle de ação de poderes políticos no âmbito regional ou local. A Constituição da República é a sede própria em que são definidas as atribuições fundamentais de cada um dos poderes do estado e onde são delineados os instrumentos que se integram no sistema de freios e contrapesos, mediante o qual um Poder limita a ação de outro.

A exigência de autorização prévia das câmaras de vereadores para a celebração de convênios e acordos pelo prefeito ou a de sua ratificação, quando negociados sem a aprovação preliminar, por motivo de urgência, implica diminuição de prerrogativa essencial do Executivo, ou seja, a de governo e administração. A celebração de convênios e acordos constitui poder inerente à função administrativa. A limitação dessa prerrogativa afeta a independência do Executivo, rompendo o equilíbrio entre os Poderes municipais.

Essa sempre foi a orientação do Supremo Tribunal Federal. Na Representação nº 97, por exemplo, julgada na vigência da Constituição de 1946, e na qual se argüía a inconstitucionalidade de numerosos dispositivos da Constituição do estado do Piauí de 1947, entre os quais o art. 120, item 3, que fazia depender de aprovação prévia das câmaras municipais as nomeações, demissões e outros atos dos prefeitos, salientou, a propósito, o Exmo. Sr. Ministro Edgar Costa:

'O Executivo e o Legislativo municipais devem ser considerados em suas relações de independência em face um do outro, no mesmo plano em que o são esses poderes na órbita estadual e na federal. Da mesma sorte porque atentaria contra o princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes o dispositivo que, de um modo geral, fizesse depender de aprovação prévia de um a nomeação ou promoção, pelo outro, de seus próprios funcionários, porque importaria em ostensiva e indébita intromissão no exercício de atribuição específica de cada um — inconstitucional, com aquele assento, será o dispositivo em questão, subordinando à aprovação da Câmara Municipal atos privativos do prefeito, com manifesta limitação de sua competência e prerrogativa como chefe do Executivo municipal' (*Revista Forense*, 1949, v. 125, p. 414).

Se o princípio da independência e harmonia dos poderes se estende, por cláusula expressa, à organização dos estados-membros, como um dos princípios cardeais da União e cuja inobservância é suscetível de desencadear o processo de intervenção federal (Constituição, arts. 10, VII, *c*, e 13, I), não podem as unidades federadas instituir mecanismos de controle de um Poder pelo outro à revelia do texto fundamental.

Na Representação nº 1.024-GO, que tratava de questão jurídica idêntica, ressaltou, a propósito, o Exmo. Sr. Ministro Rafael Mayer, Relator:

'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 explicitado, como está, no texto constitucional (art. 10, VII, *c*, art. 13, I)' (*RTJ*, 94/1.000).

É certo, como assinalam as informações, que a Lei Constitucional nº 30, de 1979, do estado de Goiás, declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Representação nº 1.024-GO, estabelecia um controle prévio, enquanto os preceitos impugnados na presente representação fixam também um controle *a posteriori*, ao exigir a ratificação pelas câmaras municipais dos convênios negociados sem prévia autorização, por motivo de urgência. A incompatibilidade entre tais preceitos e a Lei Fundamental, porém, não reside no caráter anterior ou no posterior do controle,

mas sim na violação do princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, como foi acentuado.

As regras impugnadas não encontram correspondência no modelo federal. O art. 81, X, da Lei Maior, que atribui ao presidente da República competência para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, e o art. 44, I, da mesma Constituição, que confere ao Congresso Nacional o poder de resolver definitivamente sobre eles, dizem respeito às relações internacionais, em que a União atua na qualidade de Estado soberano, diferentemente dos convênios ou acordos celebrados no âmbito interno pelos estados-membros e municípios, que decorrem da autonomia administrativa dessas pessoas jurídicas de direito público. Essa distinção foi acentuada pelo Exmo. Sr. Ministro Francisco Rezek, então na qualidade de integrante da carreira do Ministério Público Federal:

'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' (*RTJ*, 94/998-9).

Não há, na Constituição Federal, regra paradigmária que submeta à autorização prévia ou à ratificação do Congresso Nacional os convênios e acordos celebrados pela União com outras entidades políticas intra-estatais.

Acrescente-se que o sistema de fiscalização financeira e orçamentária exercida pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, nos termos do art. 70 e seguintes da Constituição Federal, não assume forma de autorização prévia, nem abrange o exame de aspectos de conveniência e oportunidade, limitando-se à análise da legalidade da despesa e da regularidade das contas. Por outro lado, esses sistemas de controle, impostos à observância dos estados, por força do disposto no art. 13, IV, da Lei Fundamental, não são de qualquer modo afetados pela declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos em causa.

Em face do exposto, o parecer é pela procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade dos incisos V e VII do art. 184, bem como da expressão 'sob a condição de a Câmara Municipal referendá-los, ou nos termos de autorizações, concedidas', contida no inciso V do art. 212, da Constituição do estado do Rio de Janeiro de 23 de julho de 1975, bem como dos incisos V e VII do art. 58 e de idêntica expressão constante do inciso V do art. 101 da Lei Complementar estadual nº 1, de 17 de dezembro de 1975, e, ainda, do inciso V do art. 26 e da mesma expressão do inciso XV do art. 62 da Lei Complementar nº 3, de 22 de setembro de 1976" (fls. 196-203).

É o relatório, do qual a Secretaria remeterá cópias aos Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator): 1. Esta Corte, ao julgar a Representação nº 1.024 (*RTJ*, 94/995 e segs.), de que foi relator o Sr. Ministro Rafael Mayer, decidiu como bem foi sintetizado em sua ementa:

"Poder Legislativo. Ato do Poder Executivo. Celebração de convênios. Aprovação da Assembléia. Independência dos Poderes. Lei Constitucional nº 30/78-GO. A regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia da Assembléia Legisla-

tiva, em cada caso, fere o princípio da independência dos Poderes, extravasando das pautas de controle externo constante da Carta Federal e de observância dos estados. Inconstitucionalidade. Representação julgada procedente" (fls. 9).

O caso presente é análogo a esse, pois os dispositivos ora impugnados exigem a autorização da Câmara Municipal para a celebração de acordos ou convênios com a União, os estados ou os municípios, ou sua ratificação ou referendo quando negociados sem a aprovação preliminar, por motivo de urgência.

Como bem acentua o parecer da Procuradoria-Geral da República, a semelhança das hipóteses não deixa de existir, mesmo no tocante à ratificação ou referendo, porquanto a ratificação nada mais é do que o assentimento *a posteriori*, mas com efeitos retroativos à data da celebração; e o referendo é estabelecido expressamente como *condicio iuris*, e, portanto, como requisito de eficácia do acordo ou do convênio. Portanto, se a autorização *a priori* implica, como esta Corte entende, ofensa ao princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, o que se dá, sem dúvida alguma, com a necessidade de ratificação ou de referendo, indispensáveis à eficácia do acordo ou convênio celebrados.

Acolhendo a fundamentação do referido parecer, e tendo em vista o precedente acima aludido, julgo procedente a presente representação, para declarar a inconstitucionalidade dos incisos V e VII do art. 184 e das expressões "sob a condição de a Câmara Municipal referendá-los, ou nos termos de autorizações concedidas" do art. 212, todos da Constituição do estado do Rio de Janeiro; dos incisos V e VII do art. 58, e das expressões "sob a condição de a Câmara Municipal os referendar, ou nos termos de autorizações concedidas", do art. 101, ambos esses artigos da Lei Complementar nº 1, de 1957, do mesmo estado; e do inciso V do art. 26, e das expressões "sob condição de a Câmara os referendar, ou nos termos de autorizações concedidas", do inciso XV do art. 62, todos da Lei Complementar nº 3, de 1976, também do estado do Rio de Janeiro.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.210-7-RJ — Rel.: Ministro Moreira Alves. Repte.: Procurador-Geral da República. Repdos.: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade dos incisos V e VII do art. 184 e das expressões "sob a condição de a Câmara Municipal referendá-los, ou nos termos de autorizações concedidas", do art. 212, todos da Constituição do estado do Rio de Janeiro; dos incisos V e VII do art. 58, e das expressões "sob a condição de a Câmara Municipal os referendar, ou nos termos de autorizações concedidas", do art. 101, ambos esses artigos da Lei Complementar nº 1, de 1975, do mesmo estado; e do inciso V do art. 26, e das expressões "sob condição de a Câmara os referendar, ou nos termos de autorizações concedidas", do inciso XV do art. 62, todos da Lei Complementar nº 3, de 1976, também do estado do Rio de Janeiro. Decisão unânime. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Oscar Corrêa. Plenário, 19.12.84.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches e Octavio Gallotti.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Oscar Corrêa.

Procurador-Geral da República, o Prof. Inocêncio Mártires Coelho.