

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2006.047809-8, de Timbó

Relator: Des. Trindade dos Santos

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RIO DOS CEDROS. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. ART. 15, INC. XVI, ART. 16, INC. XIX E ART. 68, § 1º. CONVÊNIOS, CONSÓRCIOS E ACORDOS. CELEBRAÇÃO ATRELADA À PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. PARCIAL ACOLHIDA.

1 Em ação direta de inconstitucionalidade, por força do disposto no art. 12 da Lei n. 9.868/99, ainda que não examinada na fase própria a conveniência ou não da cautelar postulado, pode e deve o Pleno equacionar de imediato a lide, sempre que respeitarem os autos à tema relevante e de especial significância para a ordem social e para a segurança, já tendo sido produzidas as necessárias informações, bem como as manifestações da Procuradoria do Município e da Procuradoria-Geral de Justiça.

2 Disposição de Lei Orgânica Municipal que condiciona à subordinação ao aval do Legislativo, da celebração, pelo Executivo, de convênios e de acordos, afigura-se de ostensiva inconstitucionalidade, por implicar em ferimento ao princípio constitucional da independência dos Poderes, transgredindo com isso os limites do controle externo previsto na nossa Lei Fundamental.

3 'Ex vi' do que dispõe o art. 5º da Lei n. 11.107/05, os consórcios públicos celebrados pelo Executivo Municipal submetem-se ao controle da Câmara Legislativa, tendo sua validade e eficácia jungida à autorização e ratificação, através lei, do respectivo protocolo de intenções.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2006.047809-8, de Timbó (1ª Vara Cível e Criminal), em que é requerente o Prefeito Municipal de Rio dos Cedros, sendo requerida a Câmara de Vereadores do Município de Rio dos Cedros:

ACORDAM, em Tribunal Pleno, por votação unânime, julgar parcialmente procedente o pedido. Custas legais.

## RELATÓRIO

Ingressou o Prefeito do Município de Rio dos Cedros com ação direta de inconstitucionalidade com pedido liminar, visando a suspensão do inc. XVI do art. 15, do inc. XIX do art. 16 e do § 1º do art. 68 da Lei Orgânica do Município, dispositivos esses que atrelam a celebração de convênios e consórcios à prévia autorização legislativa.

Expôs que os dispositivos atacados visam obstruir o trabalho do Executivo, imbuindo o Legislativo de competências que não lhe são devidas, com ostensiva interferência em atividades eminentemente administrativas, concedendo ou não permissão para que o Administrador local possa celebrar convênios e consórcios.

Aduziu que o Município de Rio dos Cedros depende de receitas encaminhadas pelos Governos Estadual e Federal para a sobrevivência de sua administração e, tendo em vista que uma parcela considerável dessas receitas é proveniente da assinatura de convênios, deixa-se transcorrer o prazo para celebração de

ditas avenças em virtude da mora legislativa, configurando descaso com a própria população.

Ademais, salientou que além dos dispositivos atacados acarretarem uma indevida invasão do Legislativo na esfera de atribuições do Executivo, abrem ainda uma larga margem para desvios de conduta no seio da própria edilidade, vez que o retardamento da matéria administrativa, muitas vezes, considerando a necessidade de subscrição dos convênios e consórcios, pode se tornar medida para oportunizar a convocação de sessões extraordinárias que deverão ser pagas aos vereadores locais.

Apontou que a Lei Orgânica, nos dispositivos vergastados, apresenta incompatibilidade com o art. 32 da Constituição Estadual e com o art. 2º da Carta da República, incidindo em vulneração ao princípio da Independência dos Poderes.

Por fim, sustentou que a competência da Câmara Municipal para deliberar ou estabelecer limites ou condições a convênios, consórcios, acordos ou quaisquer outros instrumentos celebrados pelo Município, fere a Constituição Estadual, pois condiciona os atos de gestão do Poder Executivo à apreciação do Poder Legislativo, o que é incabível.

Defendeu, bem como pugnou, pela concessão de liminar, visando a suspensão da vigência das normas impugnadas, até o julgamento final da ação, embasando-se, para tanto, em precedentes jurisprudenciais incidentes na hipótese, delineando, outrossim, a presença, no caso, do 'periculum in mora' e do 'fumus boni iuris' .

Notificado, o Presidente da Câmara Municipal de Rio dos Cedros deixou transcorrer 'in albis' o prazo para se manifestar, conforme se verifica à fl. 83.

Opinou a douta Procuradoria-Geral de Justiça no sentido da concessão da liminar postulada, suspendendo-se os efeitos das normas legais impugnadas.

## VOTO

Registre-se, de início, objetivar a presente ação a declaração de inconstitucionalidade do inc. XVI do art.15, do inc. XIX do art. 16 e do § 1º do art. 68, todos da Lei Orgânica do Município de Rio dos Cedros, por entender o postulantes que aludidos dispositivos, ao subordinarem a celebração de convênios, acordos e consórcios à prévia autorização legislativa, ofendem o princípio da independência dos poderes.

Neste julgamento, é de se salientar, abandona-se o exame da limiar suspensiva dos preceitos hostilizados, adentrando-se desde logo na análise do mérito da questão aqui colocada, ante relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, fazendo-se incidir, pois, os termos do art. 12 da Lei n.12.069, de 27 de dezembro de 2001.

Em situação assemelhada à destes autos, adotou esse egrégio Pleno a mesma solução, como ressalta o acórdão na seqüência transcrito:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL N. 12.572, DE 4 DE ABRIL DE 2003 - AUTORIZAÇÃO DA PRESENÇA DE MÉDICO GERIATRA EM TODOS OS POSTOS DE SAÚDE DO ESTADO E A REALIZAÇÃO DE CONVÊNIOS - POSSIBILIDADE NA ESPÉCIE DE PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL IMEDIATA - EXEGESE DO PARÁGRAFO 3º, DO ART. 103, DA MAGNA CARTA - MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO GOVERNADOR - QUEBRA DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO - PLEITO PROCEDENTE.

Admite o art. 12 da Lei n. 9.868/99, aplicável "in casu", "procedimento abreviado da ADI, prevendo que, havendo pedido de medida cautelar, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, poderá o relator submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a questão" (Zeno Veloso. Controle Jurisdiccional de Constitucionalidade. Editora Del Rey. 2ª ed., n. 102, p. 84). Adequada a esta ensinância e a respectiva norma jurídica federal à estadual, o julgamento é de ser realizado (ADIn n. 2003.011277-4, da Capital, rel. Des. Francisco Oliveira Filho).

Correspondentemente ao mérito do pedido, traduzem os dispositivos acoimados de inconstitucionais, referentes à Lei Orgânica do Município de Rio dos Cedros, ao disporem sobre a necessidade de autorização da Câmara Municipal para a celebração de convênios e consórcios promovidos pelo Poder Executivo:

Art. 15. Compete a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente:

XVI - Autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios;

Art. 16. Compete, privativamente, à Câmara Municipal:

(...)

XIX - Resolver, definitivamente, sobre convênios, consórcios ou acordos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio municipal;

Art. 68. O Município poderá realizar obras e serviços de interesse comum mediante convênio com o Estado, a União ou entidades particulares ou mediante consórcio com outros municípios.

Parágrafo 1º. A constituição de consórcios municipais dependerá de autorização legislativa.

Observa-se dos dispositivos acima transcritos que estabelecem eles a competência da Câmara Municipal para legislar e autorizar convênios, acordos ou consórcios celebrados pelo Município, estes que, excetuando-se os consórcios, ofendem o princípio da separação e harmonia entre os poderes,

insculpido no art. 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina, vez que invadem e interferem nos atos de gestão administrativa, que neste caso, é de autonomia do Chefe do Poder Executivo Municipal e não do Poder Legislativo.

E considerando que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si, não pode a Lei Orgânica do Município de Rio dos Cedros impor ao Poder Executivo uma vinculação ao Poder Legislativo para a celebração de atos de simples gestão administrativa, cuja competência é do Chefe do Poder Executivo local, pena de se estabelecer uma visível relação de subordinação entre os Poderes.

Nesse sentido o magistério de José Nilo de Castro, ao discorrer pontualmente sobre a questão:

Conseqüentemente, disposições de Lei Orgânica que atribuem à Câmara Municipal autorização (prévia ou 'a posteriori) do legislativo para o Executivo assinar convênios, consórcios e outros ajustes, mesmos gravosos ao patrimônio municipal (a não ser que, nessa hipótese inexistam dotações específicas ou mesmo inespecíficas no orçamento), são inconstitucionais, por arbitrarem, espetacularmente, o princípio da separação dos poderes. Tais dispositivos vêm aparecendo nas Leis Orgânicas, conferindo à Câmara Municipal controle prévio e posterior sobre convênios, consórcios e/ou outros ajustes entre pessoas jurídicas públicas ou privadas. Trata-se de mecanismos tendentes a limitar a ação do executivo (Direito Municipal Positivo, 5ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2001).

Em hipóteses assemelhadas, enfatizou o Supremo Tribunal Federal:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Minas Gerais. Artigo 181, inciso I e II. Acordos e convênios celebrados entre Município e demais entes da Federação. Aprovação prévia da Câmara Municipal. Inconstitucionalidade. Art. 2º da Constituição Federal.

Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição Federal. Precedentes ADI nº 676/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso e ADI nº 165/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence (ADIn nº 770-0, rel. Min. Ellen Gracie).

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

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

I - Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedente do STF.

II - Inconstitucionalidade do inc. XXIV 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 (ADIn n. 177/RS, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, j. 7-7-96)

Esta Corte também tem reconhecido a inconstitucionalidade de dispositivos que subordinem a aprovação de convênios aos Legislativos Municipais, com violação, em sendo assim, do princípio da separação e independência dos Poderes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 18, XVII DA LEI ORGÂNICA DE BELA VISTA DO TOLDO - SUBMISSÃO DE CONVÊNIOS E CONSÓRCIOS FIRMADOS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL A REFERENDO DA CÂMARA DE VEREADORES COMO CONDIÇÃO DE VALIDADE - MALFERIMENTO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS - ART. 32 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

É inconstitucional, por ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes, insculpido no art. 32 da Constituição Estadual por simetria ao art. 2º da Carta Federal, o dispositivo da Lei Orgânica que condiciona a eficácia de convênios e consórcios firmados pela Administração Municipal a referendo da Câmara de Vereadores (ADIn n. 2002.017359-8, de Canoinhas, rel. Des. Salete Silva Somariva).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, CONSÓRCIOS, ACORDOS E OUTROS INSTRUMENTOS CONGÊNERES SUJEITOS À APROVAÇÃO PELA CÂMARA MUNICIPAL - SUBORDINAÇÃO QUE OFENDE O PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES - ART. 32 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL EM SIMETRIA COM O ART. 2º DA LEI MAIOR - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

Inconstitucional se revela a norma que subordina os convênios, acordos, contratos e atos do Executivo à prévia aprovação do Legislativo, porque ofensiva ao princípio da independência dos poderes (ADIn n. 00.001824-4, de Taió, rel. Des. Alcides Aguiar).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 83, XII, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE QUILOMBO - CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, CONSÓRCIOS, ACORDOS, CONTRATOS E OUTROS AJUSTES ADMINISTRATIVOS DE MESMA NATUREZA PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - APRECIÇÃO POSTERIOR PELA CÂMARA MUNICIPAL - DISPOSITIVOS SEMELHANTES DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL COM EFICÁCIA SUSPensa POR ADIN EM TRÂMITE JUNTO AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES CONFIGURADA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE (ADIn n. 99.018463-3, de Quilombo, rel. Des. João Martins).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE IRATI - NORMAS QUE SUBORDINAM CONVÊNIOS, AJUSTES, ACORDOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES CELEBRADOS PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL À APROVAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES, SINTETIZADO PELO ART. 32 DA CARTA ESTADUAL - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS

Não pode a celebração de convênios, pelos Municípios, submeter-se a aprovação da Câmara Municipal, como condição de validade, por afronta ao art. 32, da Constituição Catarinense, em simetria, aliás, com o art. 2º, da Lex Máxima (ADIn n. 57, de Canoinhas, rel. Des. Eder Graf).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 11, INCISO XI DA LOM DE POUSO REDONDO, QUE SUBORDINA À APRECIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO CONVÊNIOS E OUTROS INSTRUMENTOS CELEBRADOS PELO PODER EXECUTIVO - INCOMPATIBILIDADE COM O ARTIGO 32 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA E, POR SIMETRIA, O ARTIGO 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - QUEBRA DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE ACOLHIDA.

Se dispositivo de lei orgânica municipal subordina a celebração de convênios municipais à aprovação do Legislativo Comunal, resta manifesta a afronta ao disposto no artigo 32 da Carta Catarinense, que assegura a autonomia dos Poderes, o que guarda inegável simetria com o disposto no artigo 2º do Diploma Máximo Federal (TJSC - Adin n. 57, de Canoinhas e n. 30, de Anita Garibaldi; STF - Adin n. 165-5; Adin n. 676-RJ, RDA 208/228; STF 133/88, 94/995 - RTJ 115/597) (ADIn n. 2000.001743-4, de Trombudo Central, rel. Des. Anselmo Cerello).

Verifica-se, assim, que os dispositivos da lei orgânica do Município de Rio dos Cedros que condicionam a celebração de atos de simples gestão administrativa, como resolver os assuntos sobre convênios ou acordos, cuja competência é do Chefe do Poder Executivo, à aprovação da Câmara Municipal de Vereadores, estão contaminados de absoluta inconstitucionalidade material, por ferirem o princípio da independência dos poderes, prestigiado pelo art. 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina, simétrico ao art. 2º, da Carta Política Federal.

Solução diversa, no entanto, há que ser emprestada no respeitante aos consórcios, também condicionados, pelas normas atacadas, à prévia autorização da Câmara Legislativa Municipal!

Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella de Pietro, os consórcios constituem-se em "associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com personalidade de Direito Público ou de Direito Privado, criadas mediante autorização legislativa para a gestão associada de serviços públicos" (Direito Administrativo, São Paulo: Atlas, 2006, 19ª ed., p.

468) e, portanto, admitindo-se que sua criação é dependente de autorização legislativa, conforme exprime o inc. XIX do art. 37 da CF, "somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação", temos que a inconstitucionalidade proclamada não lhe atinge.

Averbe-se, ainda, que conforme emana no Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei n. 11.107 de 6 de abril de 2005, referente à contratação de consórcios públicos, notadamente do respectivo art. 2º, é o consórcio público:

[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; [...].

Sobre o tema, importante trazer à colação a lição de **Marcelo Harger**, quando averba:

[...] o art. 16 da lei n.11.107/05 altera o inciso IV do art. 41 do Código Civil e inclui como espécie de autarquia as associações públicas. Isso significa dizer que os consórcios públicos com personalidade jurídica de Direito público, em virtude disso, devem ser considerados como natureza jurídica de autarquias (Consórcios públicos na lei n.11.107/05, São Paulo: Fórum, 2007, p.77).

É de se observar que, quando da elaboração da Lei Orgânica do Município de São José dos Cedros, datada do ano de 1990, os consórcios públicos não possuíam personalidade jurídica própria, passando a tê-la com a edição da mencionada Lei n.11.107/05 que, em seu art. 5º, prescreve: "O contrato de consórcio público, será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções".

Invoque-se o escólio de Hely Lopes Meirelles, para deixar consignado que:

Consórcio intermunicipal, como o nome está a indicar, e acordo firmado entre Municípios para a realização de serviços, obras e atividades de interesse comum das região por eles abrangida. Com essa cooperação associativa de Municipalidades reúnem-se recursos financeiros , técnicos e administrativos que uma só Prefeitura não teria, para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos.

[...]

Para esses acordos - convênios e consórcios intermunicipais - há necessidade de autorização de autorização legislativa das respectivas câmaras de vereadores para que os prefeitos possam subscrever o pacto e assumir validamente os encargos que tocarem a cada Município (Direito Municipal Brasileiro, 2006, São Paulo: Maheiros, 14ª ed., p.690).

Importante acentuar-se que a Lei n.11.107/05 abrange os três entes federativos por força de seu art. 1º, razão essa pela qual se julga apenas parcialmente procedente o pedido para declarar inconstitucional o inc. XIX do art. 16 da Lei Orgânica do Município de Rio dos Cedros e, no inc. XVI do art. 15, a expressão "convênios com entidades públicas ou particulares" .

## DECISÃO

Ante o exposto, acolhe-se parcialmente o pedido formulado na inicial, para declarar inconstitucional o inc. XIX do art. 16 da Lei Orgânica do Município de Rio dos Cedros e, no inc.XVI do art. 15, a expressão "convênios com entidades públicas ou particulares".

O julgamento, realizado no dia 8 de outubro de 2007, foi presidido pelo Exmo. Sr. Des. Eládio Torret Rocha, com voto, e dele participaram os Exmos. Srs. Des. Alcides Aguiar, Amaral e Silva, Carlos Prudêncio, Cláudio Barreto Dutra, Fernando Carioni, Francisco Oliveira Filho, Gastaldi Buzzi, Hilton Cunha Júnior, Irineu João da Silva, José Volpato, Luiz César Medeiros, Mazoni Ferreira, Monteiro Rocha, Nelson Schaefer Martins, Newton Trisotto, Orli Rodrigues, Ricardo Fontes, Rui Fortes, Salete Silva Sommariva, Sérgio Paladino, Solon d'Eça Neves, Torres Marques, Vanderlei Romer, Volnei Carlin e Wilson Augusto do Nascimento, tendo lavrado parecer, pela douta Procuradoria Geral de Justiça, o Exmo. Sr. Dr. José Galvani Alberton.

Florianópolis, 8 de novembro de 2007.