



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso de
suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento no artigo
129, inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95,
parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio da
expressão “*mediante autorização da Câmara Municipal de*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Vereadores”, inserida no *caput* do **artigo 5º**, bem como do **inciso XII do artigo 30** e do **inciso VI do artigo 31**, todos da **Lei Orgânica do Município de Estância Velha**, de 04 de junho de 2024, do **Município de Estância Velha**, pelas seguintes razões de direito.

1. Os dispositivos legais, em parte (grifos), impugnados foram vazados nos seguintes termos:

Art. 5º O Município pode celebrar convênio com a União, o Estado e outro Município, mediante autorização da Câmara Municipal de Vereadores, para execução de suas Leis, serviços e decisões, bem como para executar encargos análogos dessas esferas.

§ 1º Os convênios podem visar a realização de obras ou a exploração de serviços públicos de interesse comum.

§ 2º Pode, ainda, o Município, através de convênio e consórcio com outros Municípios da mesma comunidade socioeconômica, criar entidades intermunicipais para a realização de obras, atividades ou serviços específicos de interesse comum, devendo os mesmos serem aprovados por Leis do Município que dele participem.

§ 3º É permitido delegar, entre Estado e Município, também por convênio, o serviço de competência complementar, assegurados os recursos necessários.

Art. 30. Compete à Câmara Municipal de Vereadores, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

(...).

XII - autorizar e/ou ratificar convênios com entidades públicas, particulares e estatais e consórcios intermunicipais;

(...).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Art. 31. *É da competência exclusiva da Câmara Municipal de Vereadores:*

(...).

VI - autorizar convênio e contratos do interesse municipal;

(...).

2. O Prefeito Municipal, na qualidade de Chefe do Poder Executivo, detém atribuições políticas e administrativas típicas e próprias do cargo, as quais não podem sofrer a ingerência do Parlamento local, sob pena de invasão indevida em sua esfera de competência.

Hely Lopes Meirelles¹, ao tratar de tais responsabilidades, expressas na dupla atividade de governo e administração do Município, assinala que existem os atos de sua competência exclusiva e os que dependem de prévia autorização legislativa ou de aprovação posterior da Câmara de Vereadores para sua perfectibilização e validade, salientando o jurista:

(...).

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

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 720/1.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

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 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) (...).

Neste sentido, o princípio fundamental da independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário é também aplicável aos Municípios, nos moldes do preconizado pelo artigo 29, *caput*, da Constituição Federal e pelos artigos 8º, *caput*, e 10 da Constituição Estadual, *in verbis*:

Constituição Federal:

Art. 29 – O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...).

Constituição Estadual:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição federal e nesta Constituição.

(...).

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Deste modo, os dispositivos impugnados denotam vício de inconstitucionalidade por ofensa às prerrogativas do Chefe do Poder Executivo, na esteira do disposto no artigo 82, incisos II e XXI, da Carta da Província:

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...).

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...).

XXI - celebrar convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com Municípios para a execução de obras e serviços;

(...).

Importa, ainda, recordar que o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade de n.º 342/PR, assim decidiu:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: "Compete, privativamente, à Assembleia legislativa: XXI -



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembleia Legislativa, nos noventa dias subsequentes à sua celebração". 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembleia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná. (ADI 342, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, j. em 06/02/2003)

Conforme se depreende do julgado antes compilado, a norma da Constituição Estadual do Estado do Paraná que exigia prévia aprovação da respectiva Assembleia Legislativa para a celebração dos convênios pelo Governador daquele Estado, a fim de que fossem postos em execução, foi declarada inconstitucional, por ofensa ao princípio da independência e harmonia dos poderes.

Por via de consequência, no âmbito comunal, a atribuição de competência à Câmara de Vereadores para tratar da matéria também constitui afronta ao princípio da independência entre os poderes.

É bem verdade que, mais recentemente, a Corte Suprema mitigou este posicionamento em casos específicos, como nas situações em que se trate de convênios e acordos que possam acarretar encargos ou compromissos muito gravosos ao ente público, como no precedente a seguir colacionado:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso XXII do art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba. Competência privativa da Assembleia Legislativa para autorizar e resolver definitivamente acordos e convênios. Alegada ofensa ao princípio da simetria. Acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes. Ação direta julgada improcedente. (ADI 331/PB, STF, Tribunal Pleno, Rel. min. GILMAR MENDES, j. em 03/04/2014)

Esta graduação, todavia, não é suficiente, por si só, para afastar a mácula apontada nas normas municipais em apreciação, pois, genericamente, condicionam a celebração de convênios e contratos de interesse do Município à autorização legislativa.

Neste cenário, constata-se que as normas aqui apontadas como maculadas, inseridas na Lei Orgânica do Município de Estância Velha, ensejam ofensa aos artigos 8º, *caput*, 10 e 82, incisos II e XXI, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Este, de resto, tem sido o entendimento firmado por esta Corte Constitucional Estadual, que vem reconhecendo a inconstitucionalidade de dispositivos similares aos ora impugnados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ. ARTIGOS 63, INCISO XIX E 64, INCISO XVI, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, CONSÓRCIOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER EXECUTIVO. PRÉVIA NECESSIDADE DE APROVAÇÃO POR PARTE DO PODER LEGISLATIVO.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. 1. *Lei orgânica do Município de Tramandaí/RS. Artigos 63, inciso XIX e 64, inciso XVI. Dispositivos que exigem a autorização da Câmara Legislativa para o Município poder celebrar convênios, consórcios e contratos com entidades públicas e/ou particulares e consórcios intermunicipais e estaduais; além de determinar que a esta compete, de forma exclusiva, autorizar a criação, através de convênios, de entidades intermunicipais para realização de obras e atividades ou serviços de interesse da comunidade.* 2. *A exigência de submissão à prévia aprovação do Poder Legislativo de acordos e convênios em geral celebrados pelo Chefe do Poder Executivo constitui ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes insculpido no artigo 10 da CE/1989.* 3. *Ato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 82, inciso II e XXI da Constituição Estadual.* 4. *Ação julgada procedente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085711380, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 17-02-2023)

CONSTITUCIONAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DO HERVAL. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO PELO MUNICÍPIO E SUBORDINAÇÃO À AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 8º, 10, 82, II E XXI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. *Manifesta a inconstitucionalidade de parte do artigo 9º, caput, e do inciso IV, do artigo 54 da Lei Orgânica do Município de Santa Maria do Herval, quanto às expressões "mediante autorização da Câmara Municipal" e "autorizar convênios e contratos de interesse municipal", por subordinarem a celebração de convênios à autorização da Câmara de Vereadores, em clara ofensa aos princípios da simetria e da separação, independência e harmonia entre os Poderes, restando, pois, violados os artigos 5º, 8º, 10, 82, II e XXI, da Constituição Estadual.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70075943720, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 26-03-2018)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CAPUT DO ARTIGO 7º e 30, V, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE GLORINHA. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM A UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

1. Irregularidade da Representação Processual. Na procuração juntada aos autos consta como outorgante o município de Glorinha, representado pelo Prefeito Municipal, Senhor Renato Raupp Ribeiro, que outorgou poderes específicos ao procurador para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade. O vício apontado é mera irregularidade, uma vez que embora conste como outorgante o município, foi o Prefeito Municipal de Glorinha quem assinou a procuração como Chefe do Poder Executivo, o qual detém legitimidade para a propositura do feito. Preliminar Rejeitada. 2. Mérito A Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo Prefeito Municipal de Glorinha, dos artigos 7º e 30, inciso V, da Lei Orgânica Municipal, que determinam a necessidade de autorização pela Câmara Municipal para o Município celebrar convênios e contratos de interesse municipal. Separação dos Poderes-Funções. Deslocamento à Câmara Municipal da análise de necessidade ou oportunidade na celebração de convênios por parte do Chefe do Poder Executivo. Simetria constitucional em relação ao Governador do Estado, prevista no artigo 82, incisos II e XXI, da Constituição Estadual. Direção superior da administração é competência privativa do Chefe do Executivo, o que inclui a tomada de decisões a respeito da celebração de convênios e vínculos jurídicos. Ausente previsão constitucional de prévia autorização de outro órgão ou Poder-Função. O princípio fundamental da independência e harmonia entre os Poderes informa aos Municípios, nos moldes do artigo 29, caput, da Constituição Federal, e artigos 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade os dispositivos que deslocam para a Câmara de Vereadores competências que são afetas ao Poder Executivo, pela separação dos poderes. Precedentes. PRELIMINAR REJEITADA. UNÂNIME. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

70070889183, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em 24/07/2017)

Como corolário, clara a mácula de inconstitucionalidade de que padecem os preceitos vergastados, ofendendo prerrogativas administrativas do Prefeito Municipal, violando o princípio da separação e independência entre os poderes.

3. Pelo exposto, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da norma impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual;

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da expressão “*mediante autorização da Câmara Municipal de Vereadores*”, inserida no **caput do artigo 5º**, bem como do **inciso XII do artigo 30** e do **inciso VI do artigo 31**, todos da **Lei Orgânica do Município de Estância Velha**, de 04 de junho de 2024, por ofensa



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

aos artigos 8º, *caput*, 10 e 82, incisos II e XXI, da Constituição Estadual.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 21 de novembro de 2024.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,
Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS