

CONVÊNIOS E CONTRATOS — APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA —
INCONSTITUCIONALIDADE

— *Norma que subordina convênios, acordos, contratos e atos de Secretários de Estado à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º.*

— *Inconstitucionalidade dos incisos XX e XXX do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.*

— *Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 676

Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro

Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Relator: Sr. Ministro CARLOS VELLOSO

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 decisão unânime, julgar procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XX e XXXI do art. 99, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Votou o Presidente. Falou pelo requerente a Dra. Christina Alves Corrêa Lima. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Ministros Francisco Rezek e Celso de Mello.

Brasília, 1ª de julho de 1996.

SEPÚLVEDA PERTENCE — Presidente
CARLOS VELLOSO — Relator

RELATÓRIO

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: — O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, com fundamento no inciso V do art. 103 e nas alíneas “a” e “p” do art. 102 da Constituição Federal, propôs ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de me-

didia liminar, dos incisos XX e XXXI do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

São os seguintes os dispositivos impugnados:

“Art. 99 — *Compete privativamente à Assembléia Legislativa:*

(...)

XX — *apreciar e aprovar convênios, acordos, convenções coletivas ou contratos celebrados pelo Poder Executivo com os Governos Federal, Estadual ou Municipal, entidades de direito público ou privado, ou particulares de que resultem para o Estado quaisquer encargos não estabelecidos na lei orçamentária*

XXXI — *aprovar, por iniciativa de um terço e pelo voto favorável de três quintos de seus membros, moção de desaprovação a atos dos Secretários de Estado, sobre cujo processo de discussão e votação disporá o Regimento Interno da Assembléia Legislativa, assegurando-lhes o direito de defesa em Plenário.*”

O autor iniciou sua exposição ressaltando que, nos termos da Carta Magna, os Estados federados são autônomos, ou seja, são “entidades dotadas da capacidade de auto-organi-

zação, autolegislação, autogoverno e auto-administração”. Tal autonomia sofre as limitações impostas pela Lei Maior, uma vez que os Estados estão sujeitos à observância dos princípios nela contidos. Assim, o constituinte estadual, ao cuidar da competência do Poder Legislativo Estadual, deve considerar os princípios da independência e harmonia dos poderes e o do sistema presidencialista de Governo.

Alegou o autor que o inciso XX do art. 99 da Constituição Estadual, que trata de manifestação do Legislativo sobre os atos do Executivo, contraria tais princípios. O constituinte federal, ao dispor sobre a competência exclusiva do Congresso Nacional e do Senado Federal, não incluiu os atos e acordos internos dentre aqueles atos sujeitos à aprovação do Legislativo.

Apesar de considerar tal argumento suficiente para caracterizar a inconstitucionalidade, ressaltou, ainda, a existência de afronta “sob o ponto de vista orçamentário”.

A referida norma contém disposição sobre ajustes que resultem encargos não previstos na lei orçamentária. Ocorre que o art. 167, V, da Constituição Federal e o art. 208, V, da Constituição Estadual estabelecem que, nessa hipótese, “a abertura de crédito suplementar ou especial há de ser feita mediante prévia autorização legislativa”. Tal “autorização pode estar na própria lei orçamentária anual (art. 165, § 8º, CP) — esta, inclusive, de iniciativa do Poder Executivo — ou em outra lei, ou seja, em ato do Poder Legislativo expedido com a participação do Poder Executivo, não podendo, portanto, consubstanciar-se em Decreto Legislativo ou Resolução da Assembléia Legislativa, baixada no âmbito da competência privativa do Legislativo, como prevê o inciso XX do art. 99 da CERJ”.

Quanto ao inciso XXXI do art. 99 da Constituição Estadual, alegou que contém “uma opção política incompatível com os princípios da independência e harmonia dos poderes e do regime presidencialista de governo, previstos na Constituição Federal...”.

Por fim, requereu o deferimento de liminar para a suspensão imediata dos efeitos dos referidos dispositivos, tendo em vista que po-

deriam “importar em sérios e irreparáveis prejuízos para a coletividade, face à indevida interferência do Poder Legislativo em atos do Poder Executivo”. Citou, como precedente, a decisão adotada por esta Colenda Corte na ADIn 462 (DJ 02.08.92, Ementário nº 1.627-1).

Na sessão do dia 20.03.92, o Plenário, por votação unânime, deferiu a medida cautelar para suspender a eficácia dos incisos XX e XXXI do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Prestando informações, às fls. 46/48, o Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Deputado José Nader, assim se manifesta:

a) os dispositivos atacados não infringem a Constituição Federal, na verdade, o inconformismo do Governador do Estado está no fato de os Chefes dos Poderes Executivos não se conformarem com a fiscalização do Poder Legislativo;

b) o Poder Legislativo tem a prerrogativa constitucional de apreciar e aprovar os atos do Poder Executivo, no interesse da população;

c) devendo o interesse público estar acima das disputas partidárias, o que deve fazer a Administração do Estado é permanecer com sua atividade límpida e transparente, como o recomendam os textos constitucionais ora impugnados.

O Advogado-Geral da União, Dr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, oficiando às fls. 51/59, assim defende os dispositivos atacados na presente ação direta:

a) “os preceitos constitucionais estaduais sob questão não se contrapõem a dispositivos da Constituição Federal, de vez que encontram respaldo nos artigos 167, I e II, e 169, no que concerne ao disposto no inciso XX, e no artigo 51, inciso I da Carta Federal o previsto no inciso XXXI, ambos do artigo 99 da Constituição Estadual”;

b) a ação fiscalizadora do Legislativo sobre o Executivo deflui da Constituição Federal, como decorrência do princípio republicano, assim se justificando a legalidade do texto estadual, compatível com a Carta Federal;

c) graças ao controle financeiro do Execu-

tivo pelo Legislativo, antes da formalização de qualquer ato administrativo, do qual resulte despesa, direta ou indireta, a Carta Federal exige lei que descreva as situações que a justifiquem, para que possa ser autorizada.

O Procurador-Geral da República, aprovando o parecer da Subprocuradora-Geral, Dra. Yedda de Lourdes Pereira, opina pela procedência da ação, baseado na seguinte argumentação:

a) os dispositivos impugnados realmente ofendem o art. 2º da Constituição Federal, que consagra o princípio da independência e harmonia dos poderes, porque a Carta Federal não colocou sob controle legislativo a aprovação de contratos, convênios e acordos;

b) em hipóteses semelhantes, o STF decidiu que a exigência, estabelecida na legislação estadual, ofende a Constituição Federal (Rp 1.024-GO e Rp 1.210-RJ);

c) também nas ADIn nºs 462-0, 177-9, 342-9 e 165-5, foram concedidas liminares para sustar matéria idêntica das Constituições dos Estados da Bahia, Rio Grande do Sul, Paraná e Minas Gerais.

É o relatório, que a Secretaria expedirá cópias para os Srs. Ministros.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELOSO (RELATOR): Julgando as Representações 1024-GO, Relator Ministro Rafael Mayer (RTJ 94/995) e 1.210-RJ, Relator Ministro Moreira Alves (RTJ 1.151597), o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos semelhantes aos que estão sendo impugnados nesta ação, inscritos nas Constituições dos Estados de Goiás e do Rio de Janeiro. Em ambos os acórdãos, acentuou-se que “a regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização 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”.

Na ADIn 165-MG, Relator Ministro Celso de Mello, esta Corte, decidindo pedido de suspensão cautelar, proferiu o seguinte acórdão:

“Constituição Estadual de Minas Gerais. Exigência de prévia autorização legislativa para celebração de convênio. Juízo de conveniência. Liminar concedida.

O princípio constitucional invocado para demonstrar a inconstitucionalidade das normas impugnadas, inscritas em Constituição Estadual — postulado da divisão funcional do poder — e a existência de precedentes do STF sobre o tema (RTJ 94/995 e 115/599) acentuam a relevância jurídica da matéria veiculada em ação direta. Razões de conveniência, fundadas em juízo discricionário que vem pautando a atuação da Corte na fase introdutória do controle concentrado de constitucionalidade recomendam a suspensão cautelar da eficácia dos atos questionados.”

Na ADIn 342-DF, Relator Ministro Octávio Gallotti, não foi outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“Competência privativa da Assembléia Legislativa, para autorizar convênios a serem celebrados, pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado (art. 54, XXI, da Constituição do Paraná).

Cautelar deferida, ante a demonstração do prejuízo à continuidade da Administração.”

Na ADIn 462-BA, Relator Ministro Moreira Alves, o Supremo Tribunal reiterou o entendimento:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Incisos XIII, XXIX e XXX do artigo 74, e parágrafo 1º do artigo 25, todos da Constituição do Estado da Bahia. Alegação de ofensa ao princípio constitucional federal da independência e harmonia dos Poderes.

Ocorrência, no caso, da relevância jurídica do fundamento da impugnação, e da conveniência de suspensão *ex nunc*, dos dispositivos estaduais atacados, até o julgamento final da presente ação.

Pedido de liminar deferido.”

Também na ADIn 177-RS, Relator Ministro Francisco Rezek, decidiu esta Corte:

“Ação direta de inconstitucionalidade.

Norma que, na carta estadual, manda sub-

meter convênios à aprovação da Assembléia Legislativa.

Hipótese em que se justifica a medida liminar.”

Os incisos XX e XXXI do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro são, na verdade, ofensivos ao princípio da independência e harmonia dos poderes (C.F., art. 2º).

Do exposto, julgo procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade dos incisos XX e XXXI do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

EXTRATO DA ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 676-2

ORIGEM: RIO DE JANEIRO

RELATOR: MIN. CARLOS VELLOSO

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.: RICARDO AZIZ CRETTON

REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XX e XXXI do art. 99, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Votou o Presidente. Falou pelo requerente a Dra. Christina Aires Corrêa Lima. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Ministros Francisco Rezek e Celso de Mello. Plenário, 01.07.96.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes a sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Luiz Tomimatsu, Secretário