

**CONSULTORIA JURÍDICA**  
**PARECER Nº 674**

**PROJETO DE LEI Nº 11.642**

**PROCESSO Nº 70.791**

De autoria do Vereador **ANTONIO DE PADUA PACHECO**, o presente projeto de regula o uso de skate e demais equipamentos similares.

fls. 05.

A propositura encontra sua justificativa às

É o relatório.

**PARECER:**

A proposta em estudo, em que pese a sua finalidade, se nos afigura eivada de vícios de inconstitucionalidade e consequente ilegalidade.

**DA INCONSTITUCIONALIDADE**

***I- Matéria atinente à competência privativa da União, estabelecido no art. 22, inciso XI, da CF.***

A matéria tratada no presente projeto se insere na competência ***legislativa*** privativa da União, à luz do art. 22, inciso XI, da CF.  
Di-lo :

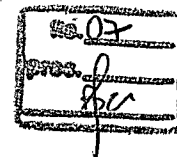
**Art. 22. Compete privativamente à União Legislar sobre:**

(...)

**XI- Transito e Transporte;**

o tema, *in casu*, é da União.

Logo, a competência para legislar sobre



O **Egrégio Supremo Tribunal Federal**, em diferentes julgados, sinalizou como sendo matéria de competência exclusiva da União, legislar sobre questões específicas (ADI 2.960 DJ 11.4.2013, rel. Min. Dias Tofoli).

A MD Procuradoria Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, em caso análogo, reconhece a inconstitucionalidade de lei, por este fundamento:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70003867827**

**ORIGEM:** TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**PROPONENTE:** PREFEITO MUNICIPAL DE ESTEIO

**REQUERIDA:** CÂMARA DE VEREADORES DE ESTEIO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 2.592/96, de Esteio, que regulamenta o trânsito de bicicletas nas vias do Município. Possibilidade jurídica do pedido, mesmo diante de regra de competência reproduzida da Constituição Federal. Inconstitucionalidade da Lei em exame, porquanto trata de matéria exclusiva da União. Ofensa ao art. 8º da Constituição do Estado, c/c art. 22, XI, da CF. Incompatibilidade, igualmente, com os artigos 10 e 60, II, "d", daquela Constituição.*

E no corpo do V. parecer fica evidenciado que o tema não se circunscreve na seara municipal:

"Acerca das atribuições municipais em matéria de trânsito, Diomar Ackel Filho preleciona (em "Município e Prática Municipal à Luz da Constituição Federal de 1988", RT, 1992, pág. 62):

*"Ressalte-se, contudo, que a competência para editar normas gerais sobre trânsito (direito de trânsito), tais como aquelas compreendidas no Código Nacional de Trânsito ou nas*



*resoluções do CONTRAN, a serem cumpridas por todos, pertence privativamente à União (art. 22, XI, da CF).*

*O que se permite ao Município, repita-se, é a regulamentação da fluência do trânsito em suas vias e não o direito de trânsito propriamente dito (o que é obrigatório ao condutor, a natureza das multas, o que é proibido, as espécies de vias etc.).*"

O projeto de lei é inconstitucional, portanto, por lesão do 2º da CF c.c. art. 111 da Constituição do Estado, que apregoa a observância ao princípio da legalidade.

#### **DA ILEGALIDADE**

O projeto de lei em exame, em nosso sentir, não encontra respaldo na Carta de Jundiaí, eis que o art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII confere ao chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre temáticas envolvendo organização administrativa, matéria orçamentaria, pessoal da administração e criação, estruturação e atribuição de órgãos da Administração Pública Municipal.

Com o presente projeto de lei, busca-se regulamentar o uso de skates e demais equipamentos similares. Desta forma, em face dos ordenamentos legais supramencionados, incorpora a iniciativa óbices juridicamente insanáveis, posto que se imiscui em âmbito de atuação próprio e exclusivo do Executivo. As ilegalidades condenam a propositura em razão da matéria.

Eram as Ilegalidades.

#### **DA COMISSÃO:**

Conforme dispõe o inciso I, do art. 139, do R.I., sugerimos a oitiva da Comissão de Justiça e Redação e Comissão de Direitos, Cidadania e Segurança Urbana.



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo



L.O.M.).

Fábio Nadal Pedro  
Consultor Jurídico

Rafael Cesar Spinardi  
Estagiário de Direito

**QUORUM:** maioria simples (art. 44, "caput",

Jundiaí, 08 de agosto de 2014.

*Ronaldo Salles Vieira*  
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico

*Bruna Godoy Santos*  
Bruna Godoy Santos  
Estagiária de Direito



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70003867827**

**ORIGEM: TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ESTEIO**

**REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE ESTEIO**

---

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 2.592/96, de Esteio, que regulamenta o trânsito de bicicletas nas vias do Município. Possibilidade jurídica do pedido, mesmo diante de regra de competência reproduzida da Constituição Federal. Inconstitucionalidade da Lei em exame, porquanto trata de matéria exclusiva da União. Ofensa ao art. 8º da Constituição do Estado, c/c art. 22, XI, da CF. Incompatibilidade, igualmente, com os artigos 10 e 60, II, "d", daquela Constituição.*

1. O Prefeito Municipal de Esteio propõe ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei n. 2.592, de 26 de dezembro de 1996, daquele Município, cujo projeto, de iniciativa da Câmara Municipal de Vereadores, teve o veto derrubado pela Casa legislativa.

A lei em relevo regulamenta o trânsito de bicicletas na vias do Município, proibindo o tráfego na contramão e impondo penalidades administrativas aos infratores, contemplando, ainda, os entes de fiscalização.



O proponente sustenta que há violação do 61, inciso II, alínea "d", combinado com o artigo 82, inciso VII, da Constituição Estadual. Afirma que compete privativamente ao Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública.

Aduz que o Diploma impugnado ofende também os artigos 149 e 154, § 1º, da Constituição Estadual; e que a Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe a geração de despesas públicas sem a previsão das receitas respectivas.

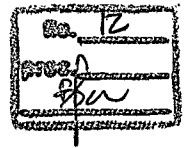
Por outro lado, sustenta que a matéria é da competência da União – trânsito -, conforme artigo 22, inciso XI, da Carta Federal.

Aponta, de resto, a Lei Federal n. 9.503/97, cujo artigo 7º atribui ao CONTRAN aquela competência; e cujo artigo 8º declina aos Municípios apenas a organização de órgãos executivos.

2. Houve deferimento de liminar, sustentando a vigência da lei sob contestação.

A PGE, de forma meramente protocolar, menciona o Princípio da Constitucionalidade das Leis.

A Câmara de Vereadores vem em socorro da tese do proponente, admitindo a indevida ingerência na esfera de atribuições deste.



3. A lei impugnada tem a seguinte redação:

*Art. 1º - Fica proibido conduzir bicicletas na contramão em ruas e avenidas do Município de Esteio, bem como sobre os passeios públicos.*

*Art. 2º - A infração ao disposto no artigo primeiro desta lei, sujeitará o infrator ou responsável às seguintes penalidades, aplicadas pelo órgão fiscalizador do Município ou por entidade delegada:*

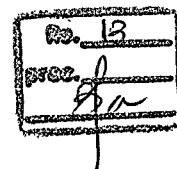
*OBS: seguem-se incisos e parágrafos referentes àquelas disposições iniciais*

*Art. 4º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênio com a Brigada Militar e outros visando o amplo cumprimento do que trata esta Lei.*

*Art. 5º - O Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber, divulgando e regulamentando os locais para uso de bicicletas."*

*OBS: seguem-se artigos finais complementares ao tema.*

Em exame preliminar, cumpre observar-se que ação direta de inconstitucionalidade de que ora se cuida passa, nos fundamentos, também por afronta a normas da Carta Política Federal. Isso não a faz, todavia, juridicamente impossível na via eleita.



Com efeito, apesar de inexistir no sistema brasileiro controle abstrato da constitucionalidade de atos normativos municipais frente à Constituição Federal, já se firmou o entendimento de que, no caso de normas reproduzidas ou ratificadas na Carta Estadual, cabível é o pedido.

Esse entendimento já restou sufragado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, conforme se vê dos acórdãos da ADIn nº 598104586 e da ADIn nº 595120130 (este publicado em RJTJRGs 177/173).

Não bastasse isso, até mesmo o Pleno do Supremo Tribunal Federal, intérprete insuperável da Carta Política, decidiu (AGRRCL 425/RJ, rel. Min. Néri da Silveira, DJU 22.10.93, pág. 22.252):

*"Reclamação. Representação de inconstitucionalidade de lei estadual, perante Tribunal de Justiça de Estado (...) Se a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, com base no art. 125, § 2º, da Constituição Federal, está fundada em alegação de ofensa a determinado artigo da Constituição Estadual, nada impede, em princípio, que o Tribunal de Justiça do Estado, conhecendo da demanda, julgue inválida a lei ou ato normativo em causa, por infringência a outras normas da Lei Magna do Estado (...) A circunstância de a ação de inconstitucionalidade sustentar ofensa a norma da Carta Estadual, que constitua repetição de norma da Constituição Federal, não é, em si, suficiente a autorizar, pela via da reclamação, interdite o STF o conhecimento e julgamento do litígio de constitucionalidade pela Corte local, que lhe foi presente com base na competência a ela*



originariamente conferida (CF, art. 125, § 2º). Admitir-se a reclamação, como aforada, implicaria entender que o STF possui poder advocatório de representação de inconstitucionalidade de lei estadual ou municipal, em face da Constituição Estadual, tramitando no Tribunal de Justiça, para formular sobre a causa, previamente, um juízo de possibilidade jurídica do pedido. Em hipótese como a em exame, se a reclamação é improcedente, isso não significa que a causa impugnada não poderá vir a ser conhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Da decisão de Tribunal de Justiça, em representação de inconstitucionalidade, com base no art. 125, § 2º, da Constituição Federal, poderá caber recurso extraordinário, a teor do art. 102, III, da Lei Maior da República. Nada impede que, nessa ação do art. 125, § 2º, da Lei Magna, se impugne, como inconstitucional, perante a Constituição Federal, a interpretação dada ao preceito de reprodução existente na Constituição do Estado, por ser essa exegese violadora da norma federal reproduzida, que não pode ser desrespeitada, na Federação, pelos diversos níveis de Governo (Reclamação nº 383-3-SP). Desprezada a impugnação, em princípio, poderá caber recurso extraordinário, submetendo-se, assim, ao STF, o debate da matéria, onde se assentará o exato entendimento da regra constitucional federal reproduzida. A natureza da norma da Constituição Estadual, tida como vulnerada, há de ser objeto da decisão de mérito da representação, pelo Tribunal de Justiça. A eficácia 'erga omnes' da decisão da Corte local, na representação de

*inconstitucionalidade (CF, art. 125, § 2º), pressupõe o trânsito em julgado do aresto, limitando-se ao âmbito da Constituição Estadual. Se a matéria constitui 'quaestio juris' federal, invocável diante da Constituição Federal, di-lo-á o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o recurso extraordinário. Em se tratando, no caso, de lei estadual, está poderá, também, ser simultaneamente, impugnada no STF, em ação direta de inconstitucionalidade, com base no art. 102, I, letra 'a', da Lei Magna Federal. Se isso ocorrer, dar-se-á a suspensão do processo de representação no Tribunal de Justiça, até a decisão final do STF. A interpretação pelo STF da norma constitucional federal reproduzida na Carta Estadual vincula, 'erga omnes', restando, no Tribunal local, prejudicada a representação de inconstitucionalidade nele ajuizada, por ofensa a regra constitucional estadual que reproduza dispositivo constitucional federal. Julgada procedente a ação de inconstitucionalidade, 'ut' art. 102, I, letra 'a', da Constituição Federal, por ofensa a regra reproduzida no âmbito estadual, prejudicada ficará a representação do Tribunal de Justiça, por esse fundamento. Se, entretanto, a representação de inconstitucionalidade, no âmbito do Tribunal local, estiver baseada em outros fundamentos, além da alegação de ofensa de norma reproduzida e a decisão do STF, na ação perante ele ajuizada, simultaneamente, por ofensa a regra constitucional reproduzida, der pela improcedência da demanda, a ação, no Tribunal de Justiça, prosseguirá por esses outros fundamentos (...)."*



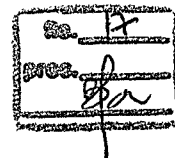
Em sendo assim, as regras de distribuição de competência legislativa fixadas na Lei Maior, de observância obrigatória pelos demais entes federados, podem ser parâmetro de controle de constitucionalidade de ato normativo municipal, forte no art. 8º da Carta Gaúcha. Isso não significa afastar a competência do STF para a definição do real alcance das normas constitucionais federais, pois, como consignado no aresto indicado, pela via do recurso extraordinário é o Pretório Excelso convocado a manifestar-se, de modo soberano, sobre a questão.

4. Quanto à questão de fundo, mostra-se procedente a ação proposta pelo Chefe do Executivo Municipal de Esteio.

4.1 Para encaminhar-se a solução do feito, há de se tratar, de início, da distribuição das competências legislativas dos entes federados promovida pelo CF de 1988.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a Carta Política contempla cinco modalidades de partilha de competências: 1) a competência privativa enunciada da União (art. 22); 2) a competência comum enunciada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23); 3) a competência concorrente enunciada da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24); 4) a competência reservada não enunciada dos Estados (art. 25, § 1º); 5) a competência reservada e comum, parcialmente enunciada, dos Municípios (art. 30).

A competência expressa no art. 23 "*cuida de tarefas não legislativas*" (conforme Celso Ribeiro Bastos, em "Curso de Direito Constitucional", Saraiva, 1989, pág. 261).



Quanto à do art. 22, Raul Machado Horta preleciona:

*"A competência de legislação privativa é, por sua natureza, monopolística e concentrada no titular dessa competência. Desfazendo a rigidez inerente à competência privativa, a Constituição Federal de 1988 prevê no parágrafo único do artigo 22, após a enumeração das matérias incluídas na privatividade legislativa da Federação, que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas relacionadas na competência privativa" (em "Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988", artigo publicado em RF 315/55).*

A competência concorrente do art. 24 é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados-membros) ocupa espaços definidos. A União edita normas gerais; os Estados-membros, normas específicas ou de aplicação (segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em "Competência Concorrente Limitada", artigo publicado em RIL 100/127). Em princípio, portanto, a União não estaria autorizada a criar leis pormenorizadas, que esgotem o assunto, de modo a violar a autonomia dos Estados.

A competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (art. 25, § 1º).

Aos Municípios cabe, basicamente, reger os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, I e II). Ademais, restaram enunciadas diversas competências comunais (art. 30, III a IX).

O problema que surge diz respeito à solução a ser dada em casos de conflito entre essas diversas competências. Para tanto, a lição de Hely Lopes Meirelles é aclaradora (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 119/120):

"A 'primeira regra' esclarece que a competência municipal 'expressa' e 'exclusiva', como, p. ex., a organização dos serviços públicos locais (CF, art. 30, V), afasta qualquer outra competência sobre o assunto, seja ela federal ou estadual. A manifestação expressa e privativa da competência do Município repele a de qualquer outra entidade estatal, poder, órgão ou autarquia. Qualquer ingerência estranha na competência municipal será inconstitucional e afastável por via judicial.

A 'segunda regra' objetiva a competência 'implícita' do Município, sobre a qual prevalecem a competência estadual 'expressa' e também a competência federal 'expressa' e 'implícita'.

A 'terceira regra' estabelece, em conexão com a anterior, que com relação aos poderes 'remanescentes' do Estado, prevalece sempre a competência 'implícita' e 'explícita' do Município. Isso porque a CF declara, em seu art. 25, § 1º, que 'aos Estados' se reservam todas as competências que não lhes sejam vedadas.

*Ora, os poderes que a Constituição confere aos Municípios, de modo implícito ou explícito, estão vedados ao Estado. Logo, a competência remanescente do Estado cede diante da do Município.*

A 'quarta e última regra' dirige-se aos poderes concorrentes, em que as três esferas - federal, estadual e municipal - disputam a mesma competência. Neste caso, 'e somente neste', prevalece o princípio da primazia da União sobre os Estados e do Estado sobre o Município, com decorrência lógica de que os interesses nacionais devem prevalecer sobre os locais."

A nota característica da competência legislativa das Comunas é o interesse local (art. 30, I, da CF). Esse, em definição, já foi entendido como aquele exclusivo do Município. Hoje, porém, há ampla aceitação doutrinária de que o interesse local - antigo peculiar interesse - é o predominantemente municipal. Mas, certamente, as leis municipais não podem ter qualquer reflexo fora das fronteiras da Comuna.

Pinto Ferreira refere:

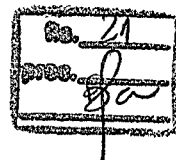
*"É verdade que o conceito de interesse local tem uma determinada imprecisão, pois o interesse local se reflete sobre os interesses regionais ou nacionais, visto que o benefício acarretado a uma parte do todo melhora o próprio todo. Os interesses locais são os que dizem respeito às necessidades imediatas do Município, tendo influência sobre as necessidades gerais" (em "Curso de Direito Constitucional", Saraiva, 1991, pág. 309).*

Relativamente ao trânsito, sua normação é da competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, XI, da CF. O parágrafo único do artigo indicado, porém, estabelece que lei complementar poderá autorizar os Estados-membros a legislar sobre questões específicas das matérias ali enumeradas. Cumpre observar, de passagem, que a norma do art. 23, XII, da CF ("*estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito*"), da competência comum das unidades federadas, não tem aplicação ao caso concreto.

Acerca das atribuições municipais em matéria de trânsito, Diomar Ackel Filho preleciona (em "Município e Prática Municipal à Luz da Constituição Federal de 1988", RT, 1992, pág. 62):

*"Ressalte-se, contudo, que a competência para editar normas gerais sobre trânsito (direito de trânsito), tais como aquelas compreendidas no Código Nacional de Trânsito ou nas resoluções do CONTRAN, a serem cumpridas por todos, pertence privativamente à União (art. 22, XI, da CF).*

*O que se permite ao Município, repita-se, é a regulamentação da fluência do trânsito em suas vias e não o direito de trânsito propriamente dito (o que é obrigatório ao condutor, a natureza das multas, o que é proibido, as espécies de vias etc.).*"



É importante sublinhar, contudo, que o interesse local do Município afasta o regramento dos demais entes federados. Veja-se o entendimento de Michel Temer, em "Elementos de Direito Constitucional", RT, 1989, pág. 105:

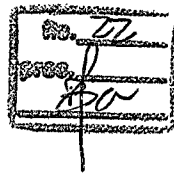
*"Doutrina e jurisprudência, ao tempo da Constituição anterior, se pacificaram no dizerem que é de peculiar interesse aquele em que predomina o do Município no confronto com os interesses do Estado e da União. 'Peculiar interesse' significa 'interesse predominante'. 'Interesse local' é expressão idêntica a 'peculiar interesse'.*

*Exemplificando: é da competência da União legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres (art. 22, XI). Entretanto, não se põe em dúvida a competência do Município para dispor sobre tais matérias nas vias municipais. Estacionamento, locais de parada, sinalização, mão e contramão de direção corporificam matérias de peculiar interesse municipal. Afastam a legislação estadual e federal.*

*A identificação desse âmbito material referente ao 'interesse local' é de fundamental importância, pois é a partir dessa descoberta que define a competência legiferante sobre a matéria."*

Face ao previsto no art. 22, XI e parágrafo único, da CF, assim, os Municípios estariam praticamente alijados do círculo de entes legitimados a tratar de questões de trânsito a nível **legal**.



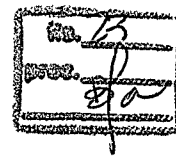


Apesar disso, o Código de Trânsito Brasileiro, em alguns dispositivos, fixou atribuições aos Municípios, relativamente à matéria. Todavia, cumpre observar que o art. 24 da Lei Federal nº 9.503/97, distante de conferir competência legislativa aos Municípios, dirige-se "aos órgãos e entidades executivos de trânsito" locais. Ou seja, incumbe-as, tão-somente, de atribuições administrativas.

À evidência, o conteúdo da Lei Municipal n. 2.592/96 de Esteio desborda daquele mister comunal, pois trata de regra de trânsito em si mesma, vale dizer, não estabelece quais as vias terão determinada mão de direção, como mão dupla, sentido centro-bairro, norte-sul, etc., mas traz, isto sim, regra intrínseca de comportamento de trânsito, isto é, a imposição de obediência à mão de direção adrede fixada em cada via, estabelecendo sanções e fixando atribuições para a fiscalização respectiva.

**4.2** E este último ponto, ademais, traz razão ao proponente quando afirma que a lei impugnada contém matéria cuja regulação demandaria a iniciativa de lei do próprio executivo, dada a previsão de atuação de órgão administrativo em tarefa estabelecida naquele diploma, assim também a previsão da assinatura de convênios que dependem daquela iniciativa – do Executivo -, em flagrante afronta aos artigos 8º, 10º, e 60, II, "d", da Carta Estadual.

Ao tratar das principais atribuições do prefeito, expressas nessa dupla atividade de governo e de administração do Município, assinala o saudoso administrativista HELY LOPES MEIRELLES, em sua obra DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO (8ª edição, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Police Monteiro e Célia Marisa Prendes, Malheiros Editores, 1996, págs. 519/520) que há os atos de sua competência exclusiva e os que dependem de prévia autorização



legislativa ou de aprovação posterior da Câmara para sua perfeição e validade, salientando, sobre a matéria:

*“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 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. (Grifo apostro).”*

*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*

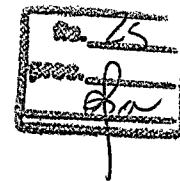
21  
21  
21

*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)" (Grifo aposto).*

A atividade administrativa do Prefeito Municipal, observadas as diferenças peculiares aos próprios entes objeto da administração, guarda estreita relação com a do Presidente da República e a dos Governadores dos Estados Federados. Esse o modelo consagrado pela Constituinte em 1988, que, por força do disposto nos artigos 25, caput, e 29, caput, da Carta Federal, figura também inserto no artigo 8º - como regra geral - e, de modo mais particular, no que tange ao caso sob exame, nos incisos II e XXI do artigo 82, da lei maior do Estado.

JOSÉ AFONSO DA SILVA, em seu CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, 9a edição revista, 3a tiragem, Ed. Malheiros, 1993, pág. 100, assim comenta a cláusula constitucional "independentes e harmônicos entre si", relativa aos poderes:

*"A independência dos poderes significa: a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim é que cabe ao presidente da*



*República prover e extinguir cargos públicos da Administração federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes...” (Grifo aposto).*

O princípio fundamental da independência e harmonia entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União é também aplicável aos Estados, conforme preconizam o artigo 25 da Lei Maior e o 5o, caput, da Carta Estadual, e aos Municípios, conforme reza o artigo 29, caput, da Constituição Federal e os artigos 8o, caput, e 10 da Carta Estadual.

Por sua vez o artigo 82, inciso XXI, do mesmo Diploma, estabelece que compete ao Governador, privativamente, celebrar convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com Municípios para a execução de obras e serviços, enquanto que o respectivo parágrafo 2o afirma que os convênios de que trata o item XXI, qualquer que seja a denominação dada ao respectivo instrumento, somente poderão ser postos em execução após aprovados pela Assembléia Legislativa.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade no 177/RS, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em votação unânime, por seu Tribunal Pleno, tendo como Relator o Ministro Carlos Velloso, em julgamento datado de 01/07/96, assim decidiu:

**“CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS E DÍVIDAS DA  
ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA**

*LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 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. Precedentes do STF.*

*II. – Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e parágrafo 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.*

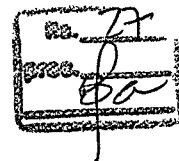
*III. – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”*

No mesmo sentido, decisão recente do Egrégio STF:

*“CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS, ACORDOS, CONTRATOS, AJUSTES E INSTRUMENTOS CONGÊNERES. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE.*

*I – Normas que subordinam convênios, ajustes, acordos e instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Executivo estadual à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade.*

*II – Suspensão cautelar da Lei nº 10.865/98, do Estado de Santa Catarina.” (Origem: ADIMC-1865/SC; pub. DJ. DATA: 12/03/99 – PP. 00002 EMENT. VOL.-01942-01 PP-00102; Rel. Min. Carlos Velloso; Julg. 04/02/1999 – Tribunal Pleno)*



No mesmo sentido, recente decisão de nossa Corte Regional:

*CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS. PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE.*

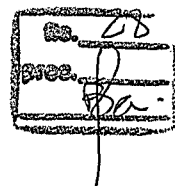
*1. É apta a inicial de ação direta que indica os fundamentos jurídicos do pedido. Preliminar rejeitada.*

*2. É inconstitucional a Lei nº 616/01, do Município de Eugênio de Castro, que exige a prévia autorização do Legislativo para o Executivos firmar convênios, por ofensa ao princípio da independência e da harmonia entre Poderes (art. 5º da CE/89).*

*3. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.*

Verdade que, no caso em apreço, não se trata de condicionamento de convênio à prévia autorização legislativa. Concede-se ao Executivo uma possibilidade – o de firmar convênio com a BM – que prescinde dessa concessão; e, mais que isso, estabelece-se ao Prefeito Municipal um mister que, a rigor, encontra-se adstrito à esfera de conveniência administrativa por este verificada, visto que atinente à gestão do Município. Em suma, os fundamentos que se opõem às leis que condicionam os convênios à autorização prévia da Câmara também valem para as que atribuem ao Executivo o dever de firmá-los dada uma situação específica.

5. Ante o exposto, o parecer é pela declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.592/96, do Município de Esteio, por ofensa, *prima facie*, aos arts. 8º e 13, III, da Constituição Estadual (este último pela indevida ampliação dos limites da respectiva norma), observado, igualmente, o teor do 22, XI, da



Constituição Federal; assim também por violação contextual dos artigos 8º, 10 e 60, II, "d",  
da Lei Maior do Estado.

Porto Alegre, 20 de junho de 2002.

**CLÁUDIO BARROS SILVA**

Procurador-Geral de Justiça

AFA/ARG

SUBJUR 3766/02