



Número: **0810518-61.2022.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Gilberto Barbosa**

Última distribuição : **24/10/2022**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Relator: **GILBERTO BARBOSA**

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (REQUERENTE)			
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)		DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)	
MPRO (MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA) (CUSTOS LEGIS)			
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
19844651	26/05/2023 13:14	<a href="#">Acórdão</a>	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Gilberto Barbosa

Processo: 0810518-61.2022.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: GILBERTO BARBOSA

Data distribuição: 24/10/2022 13:22:18

Data julgamento: 15/05/2023

Polo Ativo: PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

Advogado do(a) REQUERIDO: DIOGO PRESTES GIRARDELLO - RO5239-A

## RELATÓRIO

Cuida-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade**, com pedido de medida cautelar de urgência, proposta pelo **Prefeito do Município de Porto Velho** e com ela afirma vício de forma por irregular iniciativa da Lei municipal 2.955/2022, que outorga à Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento a edição de convênios com entidades civis organizadas e prevê a criação de despesa para o Poder Executivo e impõe atribuições à SEMAGRIC.

Afirma que, em afronta ao que dispõe o artigo 65, §1º, IV da Lei Orgânica do Município e artigo 39, §1º, II, “d” e 65, VII, da Constituição do Estado de Rondônia, o Legislativo dispôs sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, pois é dele a competência privativa para dispor sobre a criação, estruturação e atribuição de secretarias e órgãos municipais.

Nesse contexto, requer que, por afronta aos artigos 39, §1º, II, “d” e 65, VII, da Constituição do Estado de Rondônia, seja declarada a inconstitucionalidade formal da Lei municipal 2.955/2022, id. 17738495.

Em informações, o Presidente da Câmara de Porto Velho sustenta a compatibilidade da norma impugnada com os artigos 160 e 162, VI da Constituição do Estado de Rondônia, pois a lei não tratou de matéria do Executivo, não violou a separação de poderes, somente tratando de incentivos à política agrícola executada pelo Estado e Município.

Requer, pois, a improcedência da ação, id. 18429370.

O Município de Porto Velho faz remissão à integralidade das razões postas com a inicial, id. 18672502.

Oficiou no feito o e. Procurador de Justiça Eriberto Gomes Barroso, manifestando-se pela procedência da ação, de modo a que seja declarada a inconstitucional da Lei 2.955/2022, id. 18712022.



É o relatório.

## **VOTO**

### **DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA**

Por estar madura para análise derradeira, atento ao permissivo contido no artigo 12 da Lei 9.868/1999, em atenção ao princípio da celeridade e economia processual, passo ao julgamento de mérito da ação.

No caso em análise, a LM 2.955/2022, de iniciativa da Câmara dos Vereadores, autorizou o Executivo Municipal a fazer convênios e parcerias com entidade civis organizadas como sindicatos, associações e qualquer outra instituição legalmente constituída, isso com o objetivo de incentivar o desenvolvimento da pecuária, piscicultura e agricultura na região da capital e distritos, prevendo, com isso, geração de receitas.

Para boa compreensão, mister destacar a LM 2.955/2022, *in verbis*:

*“Art. 1º Fica o Executivo Municipal autorizado a fazer convênios e parcerias com as entidades civis organizadas, como: Sindicatos, Associações, e qualquer outra entidade legalmente constituída, a firmar convênios e parcerias, visando aumentar o desenvolvimento da pecuária, piscicultura e agricultura na região da capital e distritos.*

*Art. 2º A Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEMAGRIC, através da receita criada para atendimento dessas demandas, terá que elaborar a lista para atendimentos semestralmente.*

*Art. 3º O objeto do convênio será a autorização por meio da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEMAGRIC, para que as entidades civis possam receber assistência do Município, com o ônus suportado pelo Executivo Municipal.*

*Art. 4º As associações, poderá o Executivo Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEMAGRIC realizar convênios e parcerias com as entidades civis organizadas, como: Sindicatos, Associações, Cooperativas, ou qualquer outra entidade do tipo, com sede em Porto Velho, que tenha um projeto devidamente elaborado e autorizado.*

*Art. 5º As entidades civis deverão fazer requerimento por escrito solicitando o cadastramento na Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEMAGRIC, sendo necessário para sua aprovação, a realização de inspeção no local, para verificação das condições físicas para a implantação do serviço solicitado, e valores a serem investidos.*

*Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 7º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no que couber, em até 60 (sessenta) dias.” (destaquei).*

Extraí-se do texto da lei impugnada que, para além de autorizar, criou receitas e impôs ao Município o ônus de suportar despesas decorrentes de convênios com entidades civis e impôs obrigações à SEMAGRIC, restando caracterizada interferência na gestão administrativa e usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.



E nem se diga tratar-se de lei meramente autorizativa, pois, para se classificar como autorizativa, dita autorização deve recair sobre matéria já prevista em norma anterior, ou seja, deve-se primar inicialmente pela observância da reserva de iniciativa e da conveniência e oportunidade do Executivo para realizar convênio e somente após formalizar autorização legislativa, essa sim com natureza de norma autorizadora.

A subversão dessa ordem, com a expedição de autorização prévia, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar em atuação *ultra vires societatis*, com atuação política que exorbita os limites da competência do Legislativo.

Ademais, Sergio Resende de Barros, analisando a natureza das leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade do Executivo a quem compete solicitar autorização posterior, ensina ser inócua a autorização legislativa prévia daquilo que já está autorizado pela Constituição Federal:

*“(...) insistente na prática legislativa brasileira, a ‘lei’ autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a coautores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu ‘lei’ autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a ‘lei’ que – por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da ‘lei’ começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a ...’. O objeto da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo, tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente”* (Sérgio Resende de Barros. “Leis Autorizativas”, Revista da Instituição Toledo de Ensino, p. 262).

A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.

Nesse sentido, aliás, a jurisprudência é remansosa no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade das leis autorizativas, pois essas “*autorizações*” são mero eufemismo de “*determinações*” e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

*“Representação por inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.605/2019, do Município de Volta Redonda. Diploma legal que dispõe sobre a criação do ‘Programa Bueiros Inteligentes’. Lei de iniciativa do Poder Legislativo que tem por objetivo prevenir enchentes, alagamentos e desastres naturais decorrentes do entupimento das galerias de águas pluviais, mediante instalação de caixas coletoras em bueiros e bocas de lobo. Matéria que integra o serviço público de saneamento básico, conforme disposto pelo artigo 3º, I, d da Lei Federal nº 11.445/2007. Inaplicabilidade do Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal na hipótese. Diploma impugnado que não se limita a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à infraestrutura de saneamento básico, indo além dos limites de sua competência ao interferir na gestão administrativa e determinar a prática de atos materiais sem deixar margem de escolha para o Administrador, através da disposição do modo como o Poder Público deve agir e a forma de desenvolver o programa de prevenção de enchentes. Inconstitucionalidade presente também na disposição acerca da autorização ao Poder Executivo para celebração de convênios no intuito de atingir a finalidade da norma. Condutas relacionadas à celebração de convênios, consórcios e instrumentos equivalentes que são típicas matérias administrativas, enquadrando-se dentro da gestão que é de competência exclusiva do Poder Executivo, que delas se valerá à luz do princípio da*



*legalidade, através do poder discricionário, com deliberação da oportunidade e da conveniência ao interesse público. Alegação de ausência de fonte de custeio que não serve, por si só, de fundamentação para a apontada inconstitucionalidade, porquanto somente impede a aplicação do diploma legal impugnado no mesmo exercício financeiro. Precedentes deste Órgão Especial em casos análogos, nos quais houve reconhecimento da inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de poderes e vício de iniciativa. Procedência da representação.” (TJ-RJ, ADI 00641052020198190000, Pleno, Rel. Des. Marco Antônio Ibrahim, j. 14.09.2020).*

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA – AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL – VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO – AÇÃO PROCEDENTE.**

*A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundava em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais”. (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Pleno, Rel. Des. Artur Marques, j. 19.05.2010).*

Portanto, com a forma de singela aparência autorizativa, a LM 2.955/2022 impôs ao Município a criação de receita em sessenta dias e o ônus de suportar despesas provenientes de convênio e de parceria, invadindo, manifestamente, competência privativa do Chefe do Poder Executivo e sua prerrogativa de análise da conveniência e oportunidade de formalizar convênios e parcerias.

Ademais, a autorização para o Executivo realizar convênio e parceria já estão previstas na Constituição Federal e na Lei 13.019/2014, não necessitando, pois, de autorização prévia para desempenhar funções que já lhes são autorizadas pela própria Constituição Federal.

Extraí-se do desenho normativo-constitucional que a celebração de convênio é típico ato de gestão administrativa, elementar às funções reservadas ao Poder Executivo, e imune à interveniência do Poder Legislativo, isso em decorrência do efeito que emana do princípio da separação dos poderes e da proibição de interferência de um poder em outro.

O Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões, tem firme entendimento no sentido de que é inconstitucional a norma de autorização legislativa prévia para a realização de convênios, por ferir a independência e a harmonia entre os Poderes, *in verbis*:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 26 E 28 DA LEI COMPLEMENTAR 149/2009 DO ESTADO DE RORAIMA. APROVAÇÃO PRÉVIA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DOS TERMOS DE COOPERAÇÃO E SIMILARES FIRMADOS ENTRE OS COMPONENTES DO SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – SISNAMA NAQUELE ESTADO. IMPOSSIBILIDADE. ADI JULGADA PROCEDENTE.**

*I – É inconstitucional, por violar o princípio da separação dos poderes, a submissão prévia ao Poder Legislativo estadual, para aprovação, dos instrumentos de cooperação firmados pelos órgãos componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.*

*II – A transferência de responsabilidades ou atribuições de órgãos componentes do SISNAMA é, igualmente, competência privativa do Poder Executivo e, dessa forma, não pode ficar condicionada a aprovação prévia da Assembleia Legislativa.*

*III – Ação direta julgada procedente.” (ADI 4.348/RR. Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 10.08.2018).*

*“Ação direta de inconstitucionalidade - Ajuizamento pelo Prefeito de São José do Rio Preto – Lei Municipal nº10.241/08 cria o serviço de fisioterapia e terapia ocupacional nas unidades básicas de saúde e determina que as despesas decorrentes 'correrão por conta das dotações*



*orçamentárias próprias, suplementadas se necessário' - Matéria afeta à administração pública, cuja gestão é de competência do Prefeito - Vício de iniciativa configurado - Criação, ademais, de despesas sem a devida previsão de recursos – Inadmissibilidade – Violação dos artigos 5º e 25, ambos da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade da lei configurada – Ação procedente” (ADI 172.331-0/1-00, Órgão Especial, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 22.04.2009).*

Mostra-se evidente a afronta aos artigos 39, §1º, II, “d” e 65, VII, da Constituição do Estado e, por simetria, artigos 61, §1º, II, “a” e 84, XXV, da Constituição Federal, que atribui competência ao Executivo para iniciar lei que disponha sobre a organização e atribuições de suas secretarias, *in verbis*:

*“Art. 65 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica.*

*§1º – São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:*

*[...]*

*IV – Criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal.”*

Anote-se que a respeito do tema já se pronunciou esta e. Corte de Justiça:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Vício de iniciativa. Competência do chefe do Poder Executivo. Obrigação imposta a órgão da Administração. A inconstitucionalidade de determinada lei se configurada pela iniciativa parlamentar que disponha sobre obrigações e atribuições a órgãos públicos, os quais são de competência do Chefe do Poder Executivo. Procedência da ação. Declarada a inconstitucionalidade do ato normativo.” (ADI 0804986-14.2019, Tribunal Pleno, Des. Rel. Odivanil de Marins, j. 04.05.2020).*

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal n. 2.657/2019. Criação da central de intérpretes para surdos-cegos no âmbito do município de Porto Velho. Vício de iniciativa. Regulamentação, organização e funcionamento da administração. Competência privativa do prefeito. Reserva de administração. Ingerência do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. Inconstitucionalidade formal. 1. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que determine ao Poder Executivo a criação de Central de Intérpretes para surdos-cegos, estabelecendo prazo para regulamentação, bem como discipline sobre o funcionamento e quadro técnico do órgão, por se tratar de matéria relacionada à organização e ao funcionamento da Administração do Poder Executivo. 2. Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos ex tunc.” (ADI 0804983-59.2019, Tribunal Pleno, Rel. José Jorge Ribeiro da Luz, j. 19.10.2020).*

Repiso, pela pertinência, na medida em que os poderes devem ser independentes e harmônicos entre si, mostra-se intolerável a interferência ilegítima de um em outro.

Portanto, comprovada a invasão de competência do Executivo, em confronto direto com o princípio da harmonia e da independência previsto na Constituição do Estado, a toda evidência mostra-se viciado o ato normativo aqui analisado por vistosa inconstitucionalidade formal.

Assim sendo, há de ser tida por inconstitucional a LM 2.955/2022, de iniciativa da Câmara dos Vereadores, que instituiu, no âmbito do Município, obrigação de formalização de convênios, impondo, por consequência, reestruturação de funções e previsão de despesas no âmbito do Poder Executivo, o que, para além de invadir seara da competência para atos de gestão, também resulta em aumento de despesas para a implantação desse programa, com evidente impacto na gestão administrativa e financeira do Município, impondo, sem prévio estudo técnico e planejamento, destinação de gastos sem prévio e necessário orçamento.

Ante o exposto, evidenciada ofensa aos artigos 39, §1º, II, “d” e 65, VII, da Constituição do Estado, norma de reprodução obrigatória espelhada nos artigos 61, §1º, II, “a” e 84, XXV, da



Constituição Federal, **julgo procedente a ação** para declarar, com efeito *ex tunc*, a inconstitucionalidade formal a Lei municipal 2.955/2022.

É como voto.

**DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES**

De acordo com o relator.

**DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON**

De acordo com o relator.

**DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES**

De acordo com o relator.

**DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES**

De acordo com o relator.

**DESEMBARGADOR JOSÉ TORRES**

De acordo com o relator.

**DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA JÚNIOR**

De acordo com o relator.

**DESEMBARGADOR JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL**

De acordo com o relator.

**DESEMBARGADOR ALVARO KALIX FERRO**

De acordo com o relator.

**DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO**

De acordo com o relator.

**DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES FERREIRA NETO**

De acordo com o relator.



**DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA**

De acordo com o relator.

**DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA**

De acordo com o relator.

**JUÍZA JULIANA SILVA DA COSTA**

De acordo com o relator.

**DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI**

De acordo com o relator.

**DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO**

De acordo com o relator.

**DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO**

De acordo com o relator.

**EMENTA**

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei autorizativa. Não configuração. Independência entre Poderes. Invasão de autonomia do Executivo. Competência para dispor sobre a organização e atribuições de suas secretarias. Falta de prévio planejamento administrativo e orçamentário. Impacto financeiro. Inconstitucionalidade formal.

1. Os arts. 2º e 7º da CF, ao tratar da independência e harmonia, proíbe interferência ilegítima de um Poder em outro.

2. Para se classificar como autorizativa, o consentimento deve recair sobre matéria já prevista em norma anterior, ou seja, deve primar inicialmente pela observância da reserva de iniciativa e discricionariedade do Chefe do Poder Executivo.

3. Por macular os arts. 39, §1º, II, “d” e 65, VII da CER e, por simetria aos arts. 61, §1º, II, “a” e 84, XXV, CF, padece de inconstitucionalidade formal a LM





2.955/2022 de iniciativa da Câmara de Vereadores que autoriza a formalização de convênios com entidades civis, impondo a reestruturação de funções e a previsão de despesas no âmbito do Município, invadindo, portanto, competência legislativa de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

4. Para além de invadir seara da competência para atos de gestão, a LM 2.850/2021 gera aumento de despesa, com evidente impacto financeiro, obrigando o Município a, sem prévio estudo técnico e planejamento, efetivar convênios e destinar gastos sem o necessário orçamento.

5. ADI procedente. Inconstitucionalidade da LM 2.955/2022 com efeitos *ex tunc*.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.

Porto Velho, 15 de Maio de 2023

Relator GILBERTO BARBOSA

RELATOR

