ÓRGÃO ESPECIAL

Representação por Inconstitucionalidade 138/2006
Relator: Des. PAULO CESAR SALOMÃO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE LEGISLATIVO PREVENTIVO E DISCRICIONÁRIO DE ATO ADMINISTRATIVO TÍPICO DO EXECUTIVO. OFENSA AO ART.7º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES. É inconstitucional a exigência de autorização legislativa para a assinatura, pelo Poder Executivo, de contratos, acordos ou convênios administrativos, em virtude da violação do princípio da separação dos Poderes. A Assembléia Legislativa não pode condicionar à sua prévia ratificação a assinatura de um contrato administrativo de financiamento, mediante incentivo fiscal, para a instalação de um alto-forno em uma siderúrgica. O controle preventivo e discricionário dos atos administrativos negociais típicos do Poder Executivo, pelo Legislativo, sem dúvida, ofende os princípios da reserva da administração e da independência e harmonia dos Poderes, extrapolando o poder de fiscalização parlamentar previsto no sistema de freios e contrapesos adotado pela Constituição da República. Procedência da Representação.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação por Inconstitucionalidade 138/2006, em que é Representante o PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e Representada ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, **ACORDAM** os Desembargadores que compõem o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em julgar procedente a Representação, nos termos do voto do Relator.

Rio de Janeiro, 07 de maio de 2007.

REGISTRADO
31 AGO 2007

Des. J. C. MURTA RIBEIRO
Presidente / voto

PAULO CESAR SALOMÃO
Desembargador Relator

VOTO

Com objetivo de enquadrar a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, no Programa de Atração de Investimentos Estruturantes - RIOINVEST, o Poder Executivo encaminhou à Assembléia Legislativa o projeto de Lei 777-A/2003, que previu a assinatura de um contrato de financiamento, mediante incentivo fiscal, para a instalação de um alto-forno que impedisse o vazamento de gazes poluentes.

No entanto, o projeto foi alterado por intermédio de uma emenda parlamentar, que incluiu o art.16 ao projeto de Lei. Este artigo determinou a remessa do contrato de financiamento, no prazo de 30 (trinta) dias, para sua ratificação, ou não, pela AlERJ.

Embora o Governador do Estado tenha vetado de forma parcial o projeto de Lei, eliminando a mudança realizada pelo Poder Legislativo Estadual, a Representada rejeitou o veto às expressões do art.16, ora impugnado, sob alegação de que o trecho da Lei atacada diz respeito ao exercício de controle dos atos administrativos, realizado pelo Poder Legislativo, na forma dos arts.79 e 99, da Constituição Estadual.

O Procurador-Geral de Estado defende, entretanto, que a concessão de benefícios fiscais é ato administrativo discricionário do Chefe do Poder Executivo e sua sujeição à prévia autorização legislativa viola o princípio da separação dos Poderes.

Ademais, foi criada modalidade de controle de freios e contrapesos inexistente na Constituição da República e nem na Estadual. Houve, assim, ofensa ao Princípio da Simetria, que determina a adoção, como paradigma, pelas Constituições Estaduais, do modelo Constitucional Federal.

Afirma, ainda, que, na Constituição da República, não estão contemplados na competência exclusiva do Poder Legislativo o controle discricionário dos atos contratuais e que o STF, na Adin 676-2/RJ, julgou inconstitucional o art.99, XX, da Constituição Estadual, possuindo redação semelhante e previa a submissão dos contratos e atos das Secretarias de Estado à aprovação da ALERJ.

Deste modo, o Representante pretende, com razão, a declaração da inconstitucionalidade das expressões "apreciação da" e "visando sua ratificação ou não", contidas no citado art.16, da Lei Estadual 4.172/2003.

A matéria não é estranha a esta Corte, que por diversas vezes já julgou inconstitucional a exigência de autorização legislativa para a assinatura, pelo Poder Executivo, de contratos, acordos ou convênios administrativos, em virtude da violação do princípio da independência e harmonia entre os Poderes:

> *"Representação por Inconstitucionalidade. Lei Orgânica do Município de São José do Vale do Rio Preto (incisos XVIII do art. 29 e XII do art. 83). Lei Municipal nº 1.105/04. Exigência de autorização legislativa e aprovação da Câmara Municipal para a celebração de convênios, acordos, convenções coletivas e contratos celebrados pelo Poder Executivo com entidades públicas ou privadas. Ofensa ao princípio da independência dos poderes. Afronta ao disposto no art. 7º da Constituição Estadual. Inciso XVIII do art. 29 da Lei Orgânica que reproduz o inciso XX do art. 99 da Constituição do Estado, declarado inconstitucional pelo S.T.F., no julgamento da ADIN nº 676/600..."* (RI-96/05, Des. FABRICIO BANDEIRA FILHO, julgado em 12/06/2006, Órgão Especial);
>
> *"Representação por inconstitucionalidade. Lei Orgânica do Município de Barra do Pirai' que submete a validade de convênios administrativos a previa aprovação legislativa. Afronta ao principio da independência entre os Poderes. Ato administrativo típico do executivo que não deve se submeter ao controle antecipado de outro Poder. Confronto com o artigo 7. da Constituição Estadual. Acolhimento da Representação para declarar inconstitucional o inciso XIII do artigo 68 da Lei Orgânica do Município de Barra do Piraí."* (RI-33/02, Des. ROBERTO CORTES, julgado em 23/09/2002, Órgão Especial);
>
> *"Representação por Inconstitucionalidade do inciso VI, do art. 31, de parte do art. 110 e incisos II e III, do art. 226, da Lei Orgânica do Município de Paraty. Pedido formulado pelo Exmo. Sr. Prefeito que, com razão, apontou o vicio relativamente ao inciso VI, do art. 31 e parte do art. 110 porque, condicionando-se a validade das concessões e permissões de exploração de serviços públicos a previa aprovação pelo Legislativo, culminou-se com ofensa ao principio da independência e harmonia entre os poderes municipais. Destino idêntico merece a Representação quanto ao inciso III do art. 226, do mesmo diploma, permissivo da prorrogação informal dos contratos..."* (RI-40/02, Des. HUMBERTO DE MENDONCA MANES, julgado em 09/09/2002, Órgão Especial);

"Representação por Inconstitucionalidade. Art. 44, XXII e art. 45, XII da Lei Orgânica de Quatis. Os dispositivos da carta municipal que exigem autorização legislativa e aprovação da Câmara Municipal para a celebração de convênios, acordos ou outros instrumentos com entidades publicas ou privadas ferem o principio da independência dos poderes, contrariando o art. 345, VIII da Carta Estadual, pelo que flagrante a sua inconstitucionalidade. Acolhimento da Representação." (RI-53/99, Des. SYLVIO CAPANEMA, julgado em 21/08/2000, Órgão Especial).

Sem dúvida, a Assembléia Legislativa não poderia condicionar a assinatura de um contrato administrativo de financiamento, mediante incentivo fiscal, à sua prévia ratificação.

Com efeito, o art.7º, da Constituição Estadual, estabelece o princípio da separação dos poderes, repetindo a disposição do art.2º, da Carta Magna:

"São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

Assim, o controle preventivo e discricionário dos atos administrativos negociais típicos do Poder Executivo, pelo Legislativo, ofende os princípios da reserva da administração e da independência e harmonia dos poderes, extrapolando o poder de fiscalização parlamentar previsto no sistema de freios e contrapesos adotado pela Constituição da República.

Sobre o tema, a Jurisprudência do STF:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 60, XXVI, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ALEGADA INCOMPATIBILIDADE COM OS ARTS. 18, E 25 A 28, TODOS DA CARTA DA REPÚBLICA. Dispositivo que, ao submeter à Câmara Legislativa distrital a autorização ou aprovação de convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos não previstos na lei orçamentária, contraria a separação de poderes, inscrita no art. 2.º da Constituição Federal. Precedentes. Ação julgada procedente." (ADI-1166/DF,Min. ILMAR GALVÃO, julgado em 05/09/2002, Tribunal Pleno).

Outrossim, merece ser destacado que a Constituição deste Estado possuía disposição semelhante que foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 676 / RJ:

"CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS, ACORDOS, CONTRATOS E ATOS DE SECRETÁRIOS DE ESTADO. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. I. - 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. II. - Inconstitucionalidade dos incisos XX e XXXI do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 676 / RJ, Min. CARLOS VELLOSO, julgado em 01/07/1996, Tribunal Pleno).

Portanto, data venia, as expressões "apreciação da" e "visando sua ratificação ou não", contidas no citado art.16, da Lei Estadual 4.172/2003, são incompatíveis com a Constituição Estadual, como bem opinou o ilustre Procurador de Justiça, em seu parecer de fls.28/33, motivo pelo qual, de acordo o disposto no art.92, § 4º, do RITJERJ, suas razões são adotadas integralmente, como se aqui estivessem transcritas.

Posto isto, julga-se procedente esta Representação por Inconstitucionalidade.

Rio de Janeiro, 07 de maio de 2007.

PAULO CESAR SALOMÃO
Desembargador Relator

Ciente em 16 / 6 / 2007

CHARLES VAN HOMBEECK JUNIOR
Procurador de Justiça
Assessor-Chefe interino da Assessoria
de Feitos da Atribuição Originária Cível