

ESTADO DE RONDÔNIA
Assembléia Legislativa

11 MAR 2014

Protocolo: 006/14
Processo: 006/14

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

MENSAGEM N. 038 , DE 27 DE FEVEREIRO DE 2014.

Recebido, Autue-se e
Inclua em pauta.

11 MAR 2014

1º Secretário



EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.

Com amparo no artigo 42, § 1º, da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências, que vetei totalmente o Projeto de Lei Complementar de iniciativa dessa augusta Assembleia Legislativa, que “Revoga a Lei n. 3.307, de 19 de dezembro de 2013.” (sic), encaminhado a este Executivo com a Mensagem n. 002/2014-ALE, de 11 de fevereiro de 2014.

Senhores Deputados, a Lei n. 3.307, de 2013, que “Regulamenta as transferências de recursos da Administração Direta e Indireta do Estado de Rondônia, mediante convênios financeiros, contratos de repasse e termos de cooperação e dá outras providências”, teve como autoridade iniciante o Governador do Estado de Rondônia, em respeito ao preceituado na Constituição Estadual no artigo 39, §1º, II, “d” c/c Constituição Federal de 1988, em seu artigo 61, §1º, II, “b”. Tal lei veio a lume para fins de sanar lacunas deixadas pela Lei Federal n. 8.666/93, concernente à matéria de licitação, que em seu artigo 116 versa sobre convênio.

Durante muito tempo, os convênios foram regulados pelas Portarias Interministeriais, já que o Estado de Rondônia não possuía lei específica. A edição da aludida Lei Estadual surgiu de uma necessidade premente de regulação da matéria, em respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, legalidade e eficiência, estatuídos no *caput* do artigo 37, da Constituição da República, contudo, em 11 de fevereiro de 2014, essa Assembleia Legislativa de Rondônia revogou a Lei Estadual mencionada, por meio do Autógrafo de Lei n. 1148/2014, *in verbis*:

AUTÓGRAFO DE LEI N. 1148/2014.

Revoga a Lei n. 3.307, de 19 de dezembro de 2013.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA decreta:

Art. 1º. Fica revogada a Lei n. 3.307, de 19 de dezembro de 2013, que “Regulamenta as transferências de recursos da Administração Direta e Indireta do Estado de Rondônia, mediante convênios financeiros, contratos de repasse e termos de cooperação e dá outras providências”.

Art. 2. Essa Lei entra em vigor na data da sua publicação.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 11 de fevereiro de 2014.

Nobres Parlamentares, a matéria em epígrafe possui incontornável vício de iniciativa, a merecer a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

Como se sabe, os convênios tratam de acordos firmados entre entidades políticas ou entre essas e entidades sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo ou a realização de interesses comuns aos convenentes. Aliás, na própria Lei n. 3.307/2013, artigo 1º, §1º, I, há definição do instituto, nos seguintes termos:





GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

Art. 1º. [...]

§ 1º. Para fins desta Lei, considera-se:

I - convênio financeiro ou convênio: acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de consignadas no Orçamento do Governo do Estado e tenha como participe, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, Direta ou Indireta, do Estado de Rondônia e, do outro lado, órgão ou entidade pública federal, estadual ou municipal, ou entidade privadas em fins lucrativos, visando à execução de Programa de Governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens e a realização de evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

Evidentemente, o conceito, embora adequado, possui conteúdo restrito às hipóteses tratadas na lei, em que pesem as controvérsias, o termo convênio possui maior amplitude.

Ainda sobre o tema, calha transcrever escólio doutrinário da máxima suposição, conforme segue:

O convênio representa um acordo firmado por entidades políticas, de qualquer espécie, ou entre essas entidades e os particulares para realização de objetivos de caráter comum, buscando sempre interesses recíprocos, convergentes. Difere do contrato comum, buscando sempre interesses recíprocos, convergentes. Difere do contrato administrativo, tendo em vista que, neste, os interesses perseguidos são divergentes. [...]

Esses acordos representam instrumento de descentralização administrativa, consistindo numa forma de fomento em que os interesses perseguidos são convergentes, comuns a todos os participantes que recebem, em razão disso, a denominação de partícipes. Nos convênios e consórcios, cada ente colabora de acordo com suas possibilidades, e a responsabilidade incide sobre todos. Forma-se uma cooperação associativa. (grifou-se)

(MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo, 5ª Edição. Niterói: Editora Impetus, 2011, p. 474)

Diversa não é a orientação de José dos Santos Carvalho Filho, que preleciona:

É válido consignar, de outro lado, que, além dos contratos administrativos, alguns autores têm admitido o processo de descentralização por atos administrativos unilaterais e por atos multilaterais, nesse caso por meio de convênios. [...]

Quanto aos convênios, preferimos estuda-lo em separado, no regime de parceria, conquanto reconheçamos que sua celebração também proporciona descentralização administrativa.

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 24. edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2011, p. 320).

Acresça-se que, no ordenamento jurídico pátrio, há disposição legal sobre o tema especificamente no artigo 10, § 1º, "b", do Decreto- Lei n. 200/1967, que estabelece:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Esclareça-se, no ponto, que a norma legal, editada nos idos de 1967, logo, antes da Constituição da República de 1988 e das reformas administrativas posteriores, limitou o conceito de convênio em sua concepção clássica (celebrado entre entes federativos), relegando a descentralização administrativa com particulares aos contratos e concessões.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

Como visto, no entanto, os institutos administrativos evoluíram, e hoje, inquestionavelmente, admite-se a celebração de convênio com particulares, mesclando-se as alíneas "b" e "c" acima, a exemplo do que se percebe da Lei n. 3.307/2013, representando legítima hipótese de descentralização administrativa.

A Constituição do Estado de Rondônia incorporou, em seu artigo 8º, VI, o moderno conceito de convênio, conforme segue:

Art. 8º. Ao Estado compete exercer, em seu território, todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal, especialmente:

[...]

VI - firmar acordos e convênios com a União, os Municípios, os demais Estados e entidades, para fins de cooperação intergovernamental, execução de leis, serviços, decisões, assistência técnica ou aplicação de recursos;

Essa descentralização administrativa, importa na transferência da execução de determinadas atividades ou serviços próprios da Administração Pública, seja por lei, contrato, convênio ou outros instrumentos previstos no ordenamento jurídico pátrio. Nesse sentido, transcreve-se:

[...] Na descentralização o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isto mesmo se constituam [...] em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal.

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 29. edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2012, p. 154)

Portanto, no que importa, e em essência, os convênios caracterizam-se como hipótese de descentralização administrativa, de sorte que se relacionam aos assuntos típicos do Poder Executivo e, portanto, a iniciativa de leis sobre o tema deve se submeter à competência de privativa do Chefe do Poder Executivo, no caso, do Governador do Estado de Rondônia, conforme dicção do artigo 39, §1º, "d" c/c artigo 65, III, VII, XXVIII, da Constituição do Estado de Rondônia, *in verbis*:

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

[...]

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;

XVIII - exercer a titularidade da iniciativa das leis previstas no art. 39, § 1º desta Constituição;

Por sua vez, semelhante disposição há na Carta Maior, conforme artigo 61, § 1º, II, "b", que dispõe:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre: [...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Bem podem anuir Vossas Excelências, a matéria insere-se, tão limpidamente, na esfera das competências privativas do Poder Executivo, que o artigo 28 da Lei revogada dispõe, expressamente, que “ato do Governador regulamentará o procedimento referente aos termos de cooperação, dispendo acerca das formalidades e requisitos cabíveis”.

Dessa forma, tendo em vista que a Lei n. 3.307, de 2013, disciplina a celebração de convênios e o repasse de recursos públicos, não poderia ter sido proposta por essa Assembleia Legislativa, mas tão somente, pelo Governador do Estado, motivo pelo qual padece de vício insanável de inconstitucionalidade, qual seja, de vício de iniciativa.

A inconstitucionalidade por vício de iniciativa é tão grave que, sequer com a sanção de Chefe do Poder Executivo, restará superada, podendo ser objeto de ação de controle concentrado a qualquer tempo, conforme pacífico entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal desde os idos de 1974, quando, do julgamento da Representação n. 890/74, passou a entender que a sanção não supre o vício de iniciativa.

Sobre o tema, importa transcrever autorizada doutrina:

Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei. Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedural ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.

(MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7. edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 1108)

Aprofundando a análise da questão, tem-se no caso em apreço, nítida inconstitucionalidade formal subjetiva ou por vício de iniciativa. Primorosas são as lições do Professor Bernardo Gonçalves Fernandes, que seguem transcritas:

Requisitos formais subjetivos: dizem respeito à primeira fase do processo legislativo, qual seja a fase de iniciativa. Portanto, relaciona-se ao sujeito que tem competência ou legitimidade para iniciar/deflagrar o processo. Um exemplo de inconstitucionalidade formal subjetiva é o caso de um deputado ou um senador apresentar um projeto de lei dando início ao processo legislativo sobre matéria de competência privativa (exclusiva) do Presidente da República, prevista no art. 61, §1º da CR/88. Estaríamos diante do que a doutrina e a jurisprudência majoritária intitulam de vício de iniciativa, e a mesma afirma ainda que a sanção do Presidente da República não supre o vício.

(FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 3ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2011, p. 905)

Portanto, clara a ofensa ao que dispõe o artigo 39, § 1º, “d” c/c artigo 65, III, VII, XXVIII, da Constituição do Estado de Rondônia, acima transcritos, razão pela qual o Autógrafo da Lei n. 1148/2014 deve ser julgado inconstitucional em sua integralidade.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

Embora o Supremo Tribunal Federal não tenha enfrentado a questão diretamente, diversos são os precedentes no tocante a casos análogos, notadamente, quanto ao controle da celebração de contratos e convênios pelo Poder Legislativo, dos quais importa transcrever:

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 Assembléia legislativa: XXI - 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 Assembléia 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 Assembléia 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, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2003, DJ 11-04-2003 PP-00025 EMENT VOL-02106-01 PP-00001)

Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos da Constituição do Estado de Santa Catarina. - **Inconstitucionalidade de normas que subordinam convênios, ajustes, acordos, convenções e instrumentos congêneres firmados pelo Poder Executivo do Estado-membro, inclusive com a União, os outros Estados federados, o Distrito Federal e os Municípios, à apreciação e à aprovação da Assembléia Legislativa estadual.** Precedentes do S.T.F. Ação direta que se julga procedente, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 20, do inciso III do artigo 40 e da expressão "ad referendum da Assembléia Legislativa" contida no inciso XPV do artigo 71, todos da Constituição do Estado de Santa Catarina. (ADI 1857, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/2003, DJ 07-03-2003 PP-00033 EMENT VOL-02101-01 PP-00052) (sic)

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, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 05/09/2002, DJ 25-10-2002 PP-00024 EMENT VOL-02088-01 PP-00111)

Conclui-se, assim, que a norma em questão foi editada com manifesta violação da competência privativa do Governador do Estado para propor leis que versem sobre a organização administrativa do Poder Executivo, nos termos do artigo 39, §1º, "d", c/c artigo 65, III, VII, XXVIII, da Constituição do Estado de Rondônia, razão pela qual se pugna pela declaração de sua inconstitucionalidade.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, consequentemente, com a pronta aprovação deste voto total, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.


CONFÚCIO AIRES MOURA
Governador