



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**PROCESSO N° 5321001-96.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL  
PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE VALE REAL**

**REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE VALE REAL**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA**

---

**PARECER**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Expressão “convênios” constante do artigo 7º da Lei Orgânica do Município de Vale Real. Necessidade de autorização legislativa para a celebração de convênios pela Administração Municipal. Ingerência indevida na esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Afronta aos artigos 8º, ‘caput’, 10 e 82, incisos II e XXI, da Constituição Estadual. Precedentes jurisprudenciais. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**  
pgj@mprs.mp.br

**1.** Trata-se de ação direta de constitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Vale Real, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da expressão “convênios”, constante no artigo 7º da Lei Orgânica do Município de Vale Real, *por violar o princípio da independência e harmonia dos Poderes, consagrado no art. 2º da Carta Magna Federal e, principalmente, nos artigos 5º e 10 da Constituição Estadual.*

Segundo o proponente, o dispositivo impugnado fere o princípio da harmonia e independência entre os poderes estatais, na medida em que estipula que a prestação de serviços públicos mediante convênios dependeria de autorização da Câmara Municipal. Aduziu que tal matéria é de competência privativa do Chefe do Executivo, conforme previsão insculpida no artigo 82, incisos II e XXI, da Constituição Estadual, cabendo-lhe a direção superior da administração. Asseverou que a exigência de prévia autorização legislativa configura ingerência indevida, restringindo a autonomia administrativa do Poder Executivo. Postulou, assim, a concessão de liminar e, no mérito, a declaração da constitucionalidade parcial, com redução de texto, do artigo 7º da Lei Orgânica do Município de Vale Real, especificamente quanto ao termo “convênios” (Evento 1).

A liminar pleiteada foi deferida (Evento 5).

O Procurador-Geral do Estado, citado, ofereceu a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Estadual, forte no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (Evento 23).

A Câmara de Vereadores de Vale Real, notificada, quedou inerte (Eventos 20 e 24).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

**2.** A presente ação direta de inconstitucionalidade volve-se contra o termo “convênios” constante do artigo 7º da Lei Orgânica de Vale Real, *in verbis*:

*Art. 7º - A prestação de serviços públicos se dará pela administração direta e indireta, por delegações, convênios e consórcios, mediante autorização da Câmara Municipal.*

Em suma, o proponente sustenta que a exigência de prévia autorização legislativa para a celebração de convênios configura indevida ingerência do Poder Legislativo em atividades típicas de gestão administrativa, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Com razão.

A normativa impugnada, ao condicionar a atuação do ente municipal à aquiescência da Câmara de Vereadores para firmar convênios, acaba por invadir a esfera de atribuições do Prefeito Municipal. Efetivamente, na qualidade de Chefe da Administração, o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Alcaide detém atribuições políticas e administrativas próprias, as quais não podem sofrer condicionamentos do Parlamento local, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.

Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, ao tratar de tais responsabilidades, expressas na dupla atividade de governo e administração do Município, assinala que existem os atos de sua competência exclusiva e os que dependem de prévia autorização legislativa ou de aprovação posterior da Câmara de Vereadores para sua perfectibilização e validade, salientando o jurista:

[...].

*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.*

*Advira-se, ainda, que para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais,*

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 720/1.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não 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)*  
[...].

Nesse sentido, o princípio fundamental da independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, inscrito no artigo 10 da Carta da Província, tem incidência na espécie, *ex vi* do preceito da simetria estrutural, posto no artigo 8º, *caput*, da mesma Constituição Estadual, *in verbis*:

*Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição federal e nesta Constituição.*  
[...].

*Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

Da mesma forma, os dispositivos impugnados denotam vício de inconstitucionalidade por ofensa às prerrogativas do Chefe do Poder Executivo, na esteira do disposto no artigo 82, incisos II e XXI, da Carta da Província:

*Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:*  
[...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;  
[...].*

*XXI - celebrar convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com Municípios para a execução de obras e serviços;  
[...].*

Importa sublinhar que referido entendimento é consolidado no Tribunal Pleno Estadual. Destacam-se:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ. ARTIGOS 63, INCISO XIX E 64, INCISO XVI, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, CONSÓRCIOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER EXECUTIVO. PRÉVIA NECESSIDADE DE APROVAÇÃO POR PARTE DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.*  
*1. Lei orgânica do Município de Tramandaí/RS. Artigos 63, inciso XIX e 64, inciso XVI. Dispositivos que exigem a autorização da Câmara Legislativa para o Município poder celebrar convênios, consórcios e contratos com entidades públicas e/ou particulares e consórcios intermunicipais e estaduais; além de determinar que a esta compete, de forma exclusiva, autorizar a criação, através de convênios, de entidades intermunicipais para realização de obras e atividades ou serviços de interesse da comunidade.*  
*2. A exigência de submissão à prévia aprovação do Poder Legislativo de acordos e convênios em geral celebrados pelo Chefe do Poder Executivo constitui ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes insculpido no artigo 10 da CE/1989.*  
*3. Ato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 82, inciso II e XXI da Constituição Estadual.*  
*4. Ação julgada procedente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085711380, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 17-02-2023)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.388/2019, DE CAXIAS DO SUL. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA ENTRE O PODER EXECUTIVO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. VÍCIO MATERIAL DECORRENTE DO AUMENTO DE DESPESAS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. NORMA DE CARÁTER AUTORIZATIVO. É *inconstitucional* Lei Municipal de origem do Poder Legislativo que “Autoriza o Município de Caxias do Sul a Instituir o Programa de Cooperação entre o Poder Executivo e Instituições de Ensino Superior para o desenvolvimento de atividades de extensão universitárias voltadas para formulação e avaliação de Políticas Públicas e dá outras providências”. A norma impugnada, ao tratar da instituição de programa entre o Poder Executivo Municipal e Instituições de Ensino Superior, dispondo, ainda, sobre a formalização de convênios destinado de recursos pelos órgãos municipais, o dever de instituição de Comitê de Avaliação integrado por membro de cada órgão municipal que tenha formalizado o convênio e a respeito da origem das despesas decorrentes da execução da lei, por dispor sobre criação/estruturação/atribuições de órgãos da Administração Pública e a organização e o funcionamento da administração municipal, era de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício formal configurado por afronta aos arts. 60, inc. II, alínea “d”, 82, inc. III e VII, 149, inc. I, II e III, e art. 154, inc. I, da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, alínea “b”, da Constituição Federal. Violação dos princípios da harmonia e independência dos Poderes. Vício material caracterizado porque, ao prever que os órgãos municipais que formalizarem os convênios destinarão os recursos necessários e que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, importou em aumento de despesas. Violação do disposto no art. 149, incisos I, II e III, e art. 154, inciso I, da Constituição Estadual. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081808008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CAPUT DO ARTIGO 7º e 30, V, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE GLORINHA. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM A UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.** 1. Irregularidade da Representação Processual. Na procuração juntada aos autos consta como outorgante o município de Glorinha, representado pelo Prefeito Municipal, Senhor Renato Raupp Ribeiro, que outorgou poderes específicos ao procurador para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade. O vício apontado é mera irregularidade, uma vez que embora conste como outorgante o município, foi o Prefeito Municipal de Glorinha quem assinou a procuração como Chefe do Poder Executivo, o qual detém a legitimidade para a propositura do feito. Preliminar Rejeitada. 2. Mérito A Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo Prefeito Municipal de Glorinha, dos artigos 7º e 30, inciso V, da Lei Orgânica Municipal, que determinam a necessidade de autorização pela Câmara Municipal para o Município celebrar convênios e contratos de interesse municipal. Separação dos Poderes-Funções. Deslocamento à Câmara Municipal da análise de necessidade ou oportunidade na celebração de convênios por parte do Chefe do Poder Executivo. Simetria constitucional em relação ao Governador do Estado, prevista no artigo 82, incisos II e XXI, da Constituição Estadual. Direção superior da administração é competência privativa do Chefe do Executivo, o que inclui a tomada de decisões a respeito da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*celebração de convênios e vínculos jurídicos. Ausente previsão constitucional de prévia autorização de outro órgão ou Poder-Função. O princípio fundamental da independência e harmonia entre os Poderes informa aos Municípios, nos moldes do artigo 29, caput, da Constituição Federal, e artigos 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade os dispositivos que deslocam para a Câmara de Vereadores competências que são afetas ao Poder Executivo, pela separação dos poderes. Precedentes. PRELIMINAR REJEITADA. UNÂNIME. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70070889183, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em: 24-07-2017)

*CONSTITUCIONAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS PELO MUNICÍPIO E SUBORDINAÇÃO À AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 8º, 10, 82, II E XXI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Manifesta a inconstitucionalidade do inciso VIII do artigo 24, assim como do inciso V do art. 25, ambos da Lei Orgânica do Município de Cachoeira do Sul, por subordinarem a celebração de convênios à autorização da Câmara de Vereadores, em clara ofensa aos princípios da simetria e da separação, independência e harmonia entre os Poderes, restando, pois, violados os artigos 5º, 8º, 10, 82, II e XXI, da Constituição Estadual. Unâime.*  
(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067977777, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 20/06/2016)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. AUTORIZAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DO INTERESSE MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE CAPACIDADE POSTULATÓRIA PARA PROPOSITURA DA AÇÃO. INOCORRÊNCIA. 1. Se o Prefeito Municipal, depois de intimado, apresentou o instrumento de mandato outorgado aos advogados firmatários da inicial da ação, restou superada a questão preliminar argüida pela Procuradoria-*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*Geral do Estado. 2. A competência para autorizar a realização de convênios e contratos do interesse municipal é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. Tratando-se de matéria de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não poderia a Lei Orgânica do Município de Formigueiro determinar ser da competência exclusiva da Câmara Municipal de Vereadores autorizar convênios e contratos do interesse municipal, restando violados os princípios da independência e isonomia entre os Poderes, tornando imperiosa a procedência da ação. Inteligência dos art. 8º, 10 e 82, II e XXI, todos da Constituição Estadual. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70061850137, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 01/12/2015)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GUAÍBA. LEI ORGÂNICA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA AUTORIZAR CONVÊNIOS DE INTERESSE MUNICIPAL. ESTÁ CONFIGURADA A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO PROCEDENTE.** 1. A violação apontada diz respeito aos arts. 8º; 10; e 82, II, III e XXI, da CE-89. 2. Examinando o art. 28, V, da Lei Orgânica do Município de Guaíba, verifica-se que, de fato, vai de encontro aos princípios da simetria, da independência e da harmonia dos Poderes, consagrados no art. 10 da CE-89, e ainda nos arts. 8º e 82, II, III e XXI, também da CE-89. 3. Configurada, assim a inconstitucionalidade material, a procedência do pedido é medida que se impõe. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70062236427, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 16/11/2015)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IMBÉ. PARÁGRAFO 2º DO ARTIGO 6º DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. CELEBRAÇÃO DE ACORDOS E CONVÊNIOS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA. APROVAÇÃO PRÉVIA PELO**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, 8º, 10, E 82, INCISOS II E XXI, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ART. 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70062727508, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 06-04-2015)

**3. Pelo exposto, opina a SUBPROCURADORA GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos moldes acima delineados.

Porto Alegre, 15 de dezembro de 2025.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos<sup>2</sup>.

RCA

---

<sup>2</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.