

*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*  
*Órgão Especial*

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0069262-71.2019.8.19.0000  
REPRESENTANTE: EXMO SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA  
REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA  
LEGISLAÇÃO: LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA ARTIGO 18 INCISO I ALÍNEA I

**RELATOR: DES. MARCO ANTONIO IBRAHIM**

**Representação por inconstitucionalidade em face do artigo 18, I, “L” da Lei Orgânica do Município de Volta Redonda, com a redação dada pela Emenda nº 68, de 14/11/2018. Dispositivo que submete à prévia aprovação do Legislativo os planos de trabalho dos órgãos da administração direta municipal. Alegação de violação ao princípio da separação dos poderes e usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Constatação dos vícios apontados. Em observância ao princípio da simetria, ao se organizarem, os Municípios estão obrigados a reproduzir o princípio da separação dos Poderes e as normas que disciplinam o processo legislativo, mormente em matéria afeta à iniciativa. Indevida ingerência normativa do Poder Legislativo em matéria sujeita a exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Exercício do controle externo, definido no artigo 124 da Constituição Estadual, que não comporta a aprovação de atos ou medidas de execução governamental. Precedentes do Órgão Especial do TJERJ, reconhecendo a inconstitucionalidade de dispositivos semelhantes oriundos de outros Municípios. Procedência da representação para declarar, com eficácia “ex tunc”, a inconstitucionalidade da Emenda nº 68, de 14/11/2018, que alterou a redação do artigo 18, I, I da Lei Orgânica do Município de Volta Redonda, por violação aos artigos 7º, 124 e 145, VI, “a” da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Direta de Inconstitucionalidade 0069262-71.2019.8.19.0000 em que consta como representante: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA e como representado: CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA, acordam os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em julgar procedente a representação, nos termos do voto do Desembargador Relator.

*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*  
*Órgão Especial*

**RELATÓRIO**

Trata-se de representação por inconstitucionalidade apresentada pelo **EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA** em face do inteiro teor da Emenda nº 68, de 14/11/2018, que alterou a redação do artigo 18, I, l da Lei Orgânica Municipal.

O texto alterado passou a vigorar com a seguinte redação:

*Artigo 18. A formalização dos atos administrativos da competência do Prefeito será feita:*

*I - mediante decreto, numerado em ordem cronológica, quando se tratar, entre outros casos, de:*

*(...)*

*l) aprovação de planos de trabalho dos órgãos da administração direta, com aprovação do Legislativo.*

O representante alega haver vícios de inconstitucionalidade formal e material na Emenda em questão, já que é competência privativa do Chefe do Poder Executivo local dispor sobre a organização e funcionamento da administração do Município, nos termos dispostos pelo artigo 51 da Lei Orgânica Municipal. Afirma, ainda, que ao dispor sobre matéria que não lhe é concernente, a Câmara Municipal violou o princípio da separação de poderes.

Dessarte, aponta ofensa ao disposto nos artigos 6º; 7º; e 112, § 1º, II, d da Constituição Estadual, destacando o entendimento do Supremo Tribunal Federal na medida cautelar na ADI 5087/DF.

Ao final, pleiteia a concessão de medida liminar com efeito retroativo, para suspender a Emenda nº 68/2018 e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

A liminar foi indeferida pela decisão de fls. 19/21.

Manifestação da Procuradoria Geral do Estado às fls. 36/39, opinando pela procedência da representação, diante do vício de ordem material encontrado

*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*  
*Órgão Especial*

no diploma impugnado. Neste sentido, afirma que a exigência de prévia aprovação do Poder Legislativo se traduz em modalidade de controle externo e prévio da atuação do Poder Executivo, destoante do modelo de separação de poderes previsto pela Constituição Federal e que constitui norma de reprodução obrigatória pela Constituição Estadual. Conclui ter havido violação aos artigos 7º e 145, VI, “a” da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, trazendo precedentes deste Tribunal de Justiça nos quais houve declaração de inconstitucionalidade de atos normativos de conteúdo semelhante.

Informações prestadas pelo representado às fls. 40/41, sustentando que o procedimento legislativo referente à norma impugnada ocorreu em sintonia com os ditames legais e regimentais aplicáveis e salientando que o projeto originário foi aprovado por 2/3 dos membros do Parlamento Municipal, após deliberação do Plenário em dois turnos de discussão e votação, em observância ao disposto no artigo 51, § 1º da Lei Orgânica Municipal.

Parecer da Procuradoria de Justiça às fls. 61/69, opinando pela procedência da representação.

É o breve relatório.

### **VOTO**

O representante busca a declaração de inconstitucionalidade do artigo 18, I, ~~l~~ da Lei Orgânica Municipal, com a redação dada pela Emenda nº 68, de 14/11/2018, que condicionou à prévia aprovação do Poder Legislativo, os planos de trabalho dos órgãos da administração direta.

Eis o dispositivo legal em questão, já com a nova redação:

*Artigo 18. A formalização dos atos administrativos da competência do Prefeito será feita:*

*I - mediante decreto, numerado em ordem cronológica, quando se tratar, entre outros casos, de:*

*(...)*

*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*  
*Órgão Especial*

*l) aprovação de planos de trabalho dos órgãos da administração direta, com aprovação do Legislativo.*

Alega-se violação ao princípio da separação de poderes e à competência privativa do Chefe do Poder Executivo local de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Município.

Com razão o representante.

O artigo 7º da Constituição Estadual <sup>1</sup> reproduz o princípio fundamental estabelecido pelo artigo 2º da Constituição Federal ao dispor sobre a independência e harmonia dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Já o artigo 145, VI, a da Constituição Estadual estabelece a competência privativa do Governador do Estado para “dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos” <sup>2</sup>.

Ora, em observância ao princípio da simetria, ao se organizarem, os Municípios estão obrigados a reproduzir o princípio da separação dos Poderes e a respeitá-lo no exercício de suas respectivas competências. Estão obrigados também a reproduzir as normas que disciplinam o processo legislativo, mormente em matéria afeta à iniciativa.

Como bem observado pela Procuradoria de Justiça em seu parecer de fls. 61/69, *nas matérias em que a legislação ordinária demanda a iniciativa do Governador ou do Prefeito, descabe ao parlamento prover a respeito delas por meio de emenda à Constituição Estadual ou à Lei Orgânica do Município porque isso implicaria em fraude ao sistema de divisão de atribuições estabelecido pela Constituição Federal.*

O cotejo das regras constitucionais referidas com a norma impugnada evidencia que a emenda parlamentar extrapolou os limites de competência do

---

<sup>1</sup> Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>2</sup> Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:  
(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*  
*Órgão Especial*

Poder Legislativo, por não lhe caber aprovar atos ou medidas de execução governamental.

Na lição de **HELIO LOPES MEIRELLES**, fica bem clara a diferença de atribuições de cada um destes Poderes:

*A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.*

*Eis aí a distinção marcante entre missão normativa da Câmara e a função executiva do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.*

*(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).*

*Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.*

*(...) Dai não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'. (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 1993, págs. 438/439).*

Com efeito, o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matéria sujeita a

*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*  
*Órgão Especial*

exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Ademais, mesmo que o objetivo seja a fiscalização da atividade executiva, o que, em princípio, se insere nas atribuições da Câmara dos Vereadores, há o dever de estrita observância das matérias passíveis de controle externo, dispostas no artigo 124 da Constituição Estadual:

*Art. 124 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei.*

Como se vê, o dispositivo constitucional não prevê qualquer forma de controle sobre atos de gestão administrativa, e nem poderia, sob pena de contradizer a regra inserida no artigo 145, já citada.

Este Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro já teve a oportunidade de se manifestar acerca da inconstitucionalidade de dispositivos legais semelhantes, oriundos de outros Municípios, conforme se colhe dos seguintes precedentes:

*Representação Por Inconstitucionalidade. Emenda nº 42/2014 no artigo 117 da Lei Orgânica do Município de Itaboraí. Vício de Inconstitucionalidade formal e material. Através da citada emenda à Lei Orgânica Municipal, o Poder Legislativo cria obrigação de fazer para o Poder Executivo, que diz respeito à organização administrativa do Município de Itaboraí. Cabe ao Chefe do Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre organização e funcionamento da administração pública no âmbito do ente municipal. Usurpação da competência do Chefe do Executivo. Violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade orgânica formal, que se traduz na inobservância da regra de competência para edição do ato. Vício formal de iniciativa. A norma questionada traz hipótese que afasta o procedimento licitatório em frontal desconformidade com a Constituição estadual e a Lei de Licitações. Violação aos Princípios da Impessoalidade e do Procedimento Licitatório. Vício Material. Violação dos seguintes dispositivos legais: artigos 7º; 77, caput, e XXV; 112; §1º, II, d; 145, VI, a; 345 e 354, §2º, da Constituição do ERJ e artigos 2º, 61, §1º e 84, VI, a, da CRFB. Procedência da representação por inconstitucionalidade, com eficácia ex tunc. (Direta de Inconstitucionalidade 0053699-08.2017.8.19.0000, Rel. Des. **KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT**, j. 30/07/2018, OE - Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial)*

*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*  
*Órgão Especial*

*Representação de Inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 115/2018 do Município de Nova Friburgo. Emenda aditiva realizada pela casa legislativa daquele Município ao artigo 1º do referido diploma legal. Projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal objetivando a alteração da carga horária de servidores da Secretaria Municipal de Educação ocupantes de determinados cargos, reenquadrando-os na forma da Lei nº 3893/2011 e das Leis Complementares nº 27/2007 e 91/2015, referente aos concursos de 1999, 2007 e 2015 realizados pela municipalidade. Emenda parlamentar estendendo o reenquadramento da carga horária aos demais cargos de apoio, lotados na Secretaria Municipal de Educação, cujos ocupantes tenham percebido, em qualquer tempo, em seus vencimentos verbas do FUNDEF ou FUNDEB. Invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, porquanto legislou-se sobre organização e funcionamento da administração pública local, ensejando, ainda, aumento de despesa pública. Inobservância do disposto no artigo 112, §1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e artigo 93 da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo. Registre-se por oportuno, que a emenda legislativa realizada ensejará aumento de despesas, porquanto o alargamento da categoria de servidores públicos municipais albergados pela redução de carga horária de trabalho, dará azo a necessidade de contratação de pessoal com o fito de se prestar um serviço público adequado à população. Violação aos artigos 7º, 112, §1º, inciso II, alínea “b” e 345 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Procedência da representação. (Direta de Inconstitucionalidade 0022261-27.2018.8.19.0000, Rel. Des. **SUELY LOPES MAGALHÃES**, j. 01/04/2019, OE – Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial)*

*Representação por Inconstitucionalidade. Emenda nº 37/2010 à Lei Orgânica do Município de Belford Roxo. Preliminar de inépcia da inicial que se rejeita haja vista que a interpretação a ser conferida ao pedido não deve ser restrita, porquanto ela se extrai a partir de uma interpretação contida em toda a petição inicial e não somente no capítulo destinado aos pedidos. A eventual atecnia na elaboração do pedido em nada prejudica o exato entendimento dos limites a serem conferidos ao feito, porquanto o Representante, claramente, pretende ver reconhecida a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 37/2010, que introduziu e modificou alguns dispositivos à Lei Orgânica do Município de Belford Roxo e não propriamente à referida lei. O ato normativo impugnado confere ao Poder Legislativo competências próprias do Executivo, o que não se admite, haja vista que aquele poder não pode invadir a esfera de competência exclusiva no funcionamento e a organização da Administração Pública. As atividades próprias da Administração Pública inseridas na função do Poder Executivo de gerir a coisa pública e os serviços públicos, com a sua eventual delegação, não podem se*

*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*  
*Órgão Especial*

*submeter à prévia autorização legislativa. Afronta ao princípio da Separação dos Poderes, insculpido no art. 7º da Constituição Estadual e art. 2º da Constituição da República. A manutenção da emenda em análise implicaria em cancelar uma indevida ingerência entre poderes harmônicos, mas independentes. Declaração da inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº. 37 de 06/07/11. Procedência da Representação por Inconstitucionalidade. (Direta de Inconstitucionalidade 0033952-19.2010.8.19.0000, Rel. Des. **ELISABETE FILIZZOLA ASSUNÇÃO**, j. 30/05/2011, OE – Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial)*

Note-se, por oportuno, que o fato de a referida emenda à Lei Orgânica Municipal ter observado o procedimento previsto no artigo 51, § 1º<sup>3</sup>, não é suficiente para sanar os vícios apontados, relativos a infrações à ordem constitucional.

Dessarte, constatada a ofensa ao princípio da separação de poderes e o vício de iniciativa, o ato normativo impugnado está inquinado de nulidade, por inconstitucionalidade formal, impondo-se a procedência da representação.

À conta de tais fundamentos, hei por bem votar no sentido de **julgar procedente a representação** para declarar, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Emenda nº 68, de 14/11/2018, que alterou a redação do artigo 18, I, l da Lei Orgânica do Município de Volta Redonda, por violação aos artigos 7º, 124 e 145, VI, a da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2020.

**DES. MARCO ANTONIO IBRAHIM**

*Relator*

3

---

<sup>3</sup> Artigo 51. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:

- I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;
- II – do Prefeito Municipal;
- III – de iniciativa popular.

§1º. A proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal será discutida e votada em dois turnos de discussão e votação, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, dois terços dos votos dos membros da Câmara.