



Direta de Inconstitucionalidade nº 0022547-34.2020.8.19.0000

**Representante:** Prefeito do Município de Volta Redonda

**Representado:** Câmara Municipal de Volta Redonda

**Relator:** Des. Adolpho Andrade Mello

## ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. CONDICIONAMENTO DA UTILIZAÇÃO DE DOTAÇÕES PELO PODER EXECUTIVO À APROVAÇÃO DE LEI ESPECÍFICA NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NECESSIDADE DA OBSERVÂNCIA DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL. MATÉRIAS ATINENTES À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AMPLIAÇÃO INDEVIDA DO CONTROLE EXTERNO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PROCEDÊNCIA. Representação por inconstitucionalidade que tem por objeto o artigo 12 da Lei nº 5.676, de 9 de março de 2020, que condiciona a utilização pelo Poder Executivo das dotações com origem de recursos advindos de convênios ou operações de crédito, à celebração dos instrumentos e à aprovação de lei específica no Poder Legislativo Municipal. Com vistas ao princípio da simetria, necessária a observância por parte dos Municípios das normas previstas na Constituição Estadual que dizem respeito ao processo legislativo. Matérias atinentes à organização e funcionamento da Administração, desde que não implique aumento de despesa ou criação ou extinção de órgãos públicos, que se encontram dentro da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Ampliação indevida do controle externo do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, previsto no artigo 124 da Constituição Estadual. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes,

---

Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

Av. Erasmo Braga, nº 115 / Sala 906 - Lâmina I

Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090

Tel.: + 55 21 3133-2190, 3133-3275 e 3133-4185 – E-mail: setoe@tjrj.jus.br





**Direta de Inconstitucionalidade nº 0022547-34.2020.8.19.0000**

na medida em que, ao condicionar a celebração de convênios e operações de créditos pelo Executivo à aprovação prévia do Legislativo. Procedência da representação.

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria de votos, em julgar procedente a representação, pelas razões que seguem.

A hipótese é de representação por inconstitucionalidade que tem por objeto o artigo 12 da Lei nº 5.676, de 9 de março de 2020, Lei Orçamentária Anual do Município de Volta Redonda, que condiciona a utilização pelo Poder Executivo, das dotações com origem de recursos advindos de convênios ou operações de crédito, à celebração dos instrumentos e à aprovação de lei específica no Poder Legislativo Municipal.

Sustenta o representante que, nos termos da Constituição Estadual e do artigo 53 da Lei Orgânica do Município de Volta Redonda, cabe exclusivamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que dizem respeito à organização e ao funcionamento da Administração Municipal.

Prossegue alegando violação ao que determinam os artigos 210 e 345 da Constituição do Estadual, tendo em vista que não há previsão de emenda parlamentar em projeto de lei orçamentária para a hipótese, já que a emenda em questão não guarda qualquer relação com o rol estabelecido no artigo 210, parágrafo 3º, da Constituição do Estado.

Encerra o arrazoado argumentando que o princípio constitucional da separação dos Poderes atua como limitador da atuação parlamentar, sendo que o Poder Legislativo não pode invadir seara exclusiva relacionada ao funcionamento e planejamento do Poder Executivo.

Decisão desta relatoria à fl. 13, indeferindo o pedido liminar ante a ausência de excepcional urgência capaz de justificar a concessão do pedido de suspensão da eficácia da norma por decisão monocrática *inaudita altera pars*.

---

Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

Av. Erasmo Braga, nº 115 / Sala 906 - Lâmina I

Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090

Tel.: + 55 21 3133-2190, 3133-3275 e 3133-4185 – E-mail: setoe@tjrj.jus.br





**Direta de Inconstitucionalidade nº 0022547-34.2020.8.19.0000**

Manifestação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro às fls. 25/28, sustentando que o dispositivo impugnado violaria o artigo 209, parágrafo 8º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual consagra o princípio da exclusividade orçamentária, segundo o qual a lei orçamentária anual não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Acresce que o dispositivo objeto da reclamação violaria a separação de Poderes, criando modalidade de controle parlamentar prévio da atividade do Poder Executivo, medida que não possui paralelo na Constituição da República, afrontando, outrossim, artigos 7º e artigo 209, parágrafo 8º, da Constituição Estadual, aplicados por simetria aos Municípios, razão pela qual oficia pela procedência da representação.

O Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Volta Redonda manifestou-se às fls. 30/37, sustentando a constitucionalidade do dispositivo reclamado, tendo em vista que a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal autorizam a apresentação de emenda parlamentar ao projeto de lei orçamentária anual, inclusive para modificar o texto original do projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

Alega, ainda, que o dispositivo legal impugnado limitou-se a prever a necessidade de autorização legislativa para os casos de utilização das dotações com recursos provenientes de operações de crédito e convênios, o que, na prática, importaria a abertura de créditos suplementares ou especiais, conforme exigência constitucional do artigo 167, III e V, da Constituição da República e Lei Federal nº 4.320/64.

Argumenta, ainda, que o poder de emendar os projetos de lei se encontra dentro dos limites do poder de legislar, não tendo restado ultrapassados limites constitucionais estabelecidos no artigo 63 da Constituição da República.

Parecer do Ministério Público às fls. 42/55, oficiando pela procedência do pedido, afim de que se acolha a representação e se declare a inconstitucionalidade do artigo 12 da Lei nº 5.676, de 9 de março de 2020, do Município de Volta Redonda.

### **É o relatório.**

Registre-se que as normas previstas na Constituição Estadual que disciplinam o processo legislativo, principalmente no que diz com a iniciativa da



**Direta de Inconstitucionalidade nº 0022547-34.2020.8.19.0000**

elaboração das leis, são de observância obrigatória por parte dos Municípios, com vistas ao princípio da simetria.

E a Constituição do Estado do Rio de Janeiro em seu artigo 145, VI, “a”, determina competir privativamente ao Chefe do Poder Executivo dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da Administração, desde que não implique aumento de despesa ou criação ou extinção de órgãos públicos, *verbis*:

.....  
*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;*  
.....

Desta forma, não poderia a Lei Orçamentária Anual do Município de Volta Redonda condicionar a utilização de recursos oriundos de convênios ou operações de crédito à celebração de instrumentos e à aprovação, por lei específica, pelo Poder Legislativo Municipal, limitando, sobremaneira, a gestão da Administração Pública pelo Poder Executivo.

Registre-se que, muito embora caiba ao Poder Legislativo a proposição de regras de controle da Administração Pública, o dispositivo impugnado acabou por impor a submissão da gestão municipal, cuja competência é exclusiva do Prefeito, ao prévio controle do Poder Legislativo, ampliando indevidamente o controle externo previsto no artigo 124 da Constituição Estadual.

Patente, portanto, a inconstitucionalidade da referida norma, conforme já reconhecido por este Órgão Especial em hipóteses análogas:

.....  
Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

Av. Erasmo Braga, nº 115 / Sala 906 - Lâmina I

Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090

Tel.: + 55 21 3133-2190, 3133-3275 e 3133-4185 – E-mail: setoe@tjrj.jus.br





**Direta de Inconstitucionalidade nº 0022547-34.2020.8.19.0000**

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 38/2017. NOVA REDAÇÃO AO ART. 168, CAPUT, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS. PREVÊ A OBRIGATORIEDADE DE SUBMISSÃO DA CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS REFERENTES A CONCESSÕES, PERMISSÕES E PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS À PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. ARTS. 7º, 112, §1º, II, “D” E 145, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. A emenda 38/2017 modifica o art. 168 da lei orgânica do município de Angra dos Reis/RJ, dispondo que: Art. 1º O caput do art. 168, da Lei Orgânica do Município de Angra dos Reis/RJ, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 168. Cada contrato referente a concessões, permissões e parcerias público privadas, independente de sua modalidade, somente poderá ser efetuado após autorização legislativa. [...]” (NR) Art. 2º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.” Procede a presente Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que evidente se mostram os vícios atribuídos à norma em questão e que lhe retira a validade, na medida em que viola os arts. 7º, 112, § 1º, inciso II, “d” e 145, II, todos da Constituição Estadual. (Processo nº 0000696-07.2018.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Des(a). ANTONIO EDUARDO FERREIRA DUARTE - Julgamento: 15/10/2018 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)*

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS QUE DETERMINA PRÉVIA ANÁLISE E AUTORIZAÇÃO DE EDITAIS PARA CONCESSÃO, PRIVATIZAÇÃO OU TERCEIRIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS MUNICIPAIS. 1) Na hipótese em estudo, é aparente o vício de iniciativa, uma vez que, como cediço, compete ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal. Aí está o fumus boni iuris, diante da aparente ofensa ao disposto no artigo 145, VI, 'a', da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com a qual a Lei Orgânica dos Municípios deve guardar simetria. 2) O controle externo efetivado pelo Poder Legislativo Municipal deve se dar na*

Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

Av. Erasmo Braga, nº 115 / Sala 906 - Lâmina I

Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090

Tel.: + 55 21 3133-2190, 3133-3275 e 3133-4185 – E-mail: setoe@tjrj.jus.br





Direta de Inconstitucionalidade nº 0022547-34.2020.8.19.0000

*forma dos artigos 99, VIII; 101; 123, I; e artigo 345, VIII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. 3) Já o periculum in mora diz com a possibilidade de criação de entraves à administração municipal, dificultando a gestão da urbe, uma vez que, a cada liberação de editais para as contratações do Município, será necessária a análise da Câmara Municipal e sua efetiva autorização, culminando com o atraso no atendimento das carências dos munícipes. 4) Deferimento da medida cautelar para suspender a eficácia do dispositivo impugnado. (Processo nº 0047458-18.2017.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Des(a). HELENO RIBEIRO PEREIRA NUNES - Julgamento: 11/09/2017 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)*

.....

Acresça-se, outrossim, que o dispositivo impugnado também incorreu em ofensa ao princípio da separação dos Poderes, na medida em que, ao condicionar a celebração de convênios e operações de créditos pelo Executivo à aprovação prévia do Legislativo, estabeleceu uma relação de hierarquia entre estes.

À conta do acima, julga-se procedente o pedido formulado na presente representação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 12 da Lei municipal nº 5.676, de 9 de março de 2020, do Município de Volta Redonda.

Rio de Janeiro, 14 de setembro de 2020.

Desembargador **ADOLPHO ANDRADE MELLO**  
Relator

---

Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

Av. Erasmo Braga, nº 115 / Sala 906 - Lâmina I

Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090

Tel.: + 55 21 3133-2190, 3133-3275 e 3133-4185 – E-mail: setoe@tjrj.jus.br

