

**ÓRGÃO ESPECIAL
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0059460-
10.2023.8.19.0000
REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE
MANGARATIBA
Advogado: Procurador do Município
REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
LEGISLAÇÃO: Artigo 49, XXVII, da Lei Orgânica do Município de
Mangaratiba
RELATOR: DES. BENEDICTO ABICAIR**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
CAUTELAR. AÇÃO AJUIZADA PELO PREFEITO
DO MUNICÍPIO MANGARATIBA IMPUGNANDO O
INCISO XXVIII DO ARTIGO 49 DA LEI ORGÂNICA
DO MUNICÍPIO, SEGUNDO O QUAL, “É DA
COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA CÂMARA
MUNICIPAL: (...) XXVIII – EXERCER, POR
QUALQUER DOS SEUS MEMBROS OU
COMISSÃO, A FISCALIZAÇÃO SOBRE O
FUNCIONAMENTO DE QUAISQUER ÓRGÃOS
PÚBLICOS OU REPARTIÇÕES DA ESFERA
ADMINISTRATIVA MUNICIPAL, MEDIANTE
COMUNICAÇÃO AO RESPECTIVO ÓRGÃO OU
REPARTIÇÃO COM ANTECEDÊNCIA MÍNIMA DE
24 (VINTE E QUATRO) HORAS; (INCLUÍDO PELA
EMENDA Nº 03, 14/06/2022)” ALEGAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.**

1. Para o deferimento da medida cautelar é necessário verificar a plausibilidade do direito discutido, bem como o prejuízo que poderá resultar em caso de manutenção da eficácia da norma apontada como inconstitucional.

2. Na hipótese em análise, presente o *fumus boni iuris* a justificar a concessão da cautelar, visto que, consoante já decidido pelo STF, é inconstitucional norma editada com o fim de permitir que a fiscalização sobre o Poder Executivo seja exercida por membros do Poder Legislativo, individualmente, salvo quando

2

estejam atuando como representantes de sua Casa ou Comissão.

3. Presente, também, o *periculum in mora*, visto que há notícia nos autos acerca da ocorrência de tumulto em repartição administrativa objeto de fiscalização parlamentar individual no Município em questão, em evidente prejuízo para o funcionamento da função administrativa, independente em seu matiz constitucional.

4. Requerimento de ingresso como amicus curiae formulado pelo Órgão Provisório do Movimento Democrático Brasileiro de Mangaratiba que se indefere.

CAUTELAR QUE SE DEFERE.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação de inconstitucionalidade nº 0059460-10.2023.8.19.0000, sendo representante o EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA e representada a CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA.

ACORDAM os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em indeferir o requerimento de ingresso de amicus curiae e deferir a medida cautelar pleiteada, nos termos do voto do Relator.

RELATÓRIO

2



3

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Mangaratiba, tendo como objeto o inciso XXVIII do artigo 49 da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba. A legislação atacada tem a seguinte redação:

Art. 49 – É da competência exclusiva da Câmara Municipal:

(...)

XXVIII – exercer, por qualquer dos seus membros ou comissão, a fiscalização sobre o funcionamento de quaisquer órgãos públicos ou repartições da esfera administrativa municipal, mediante comunicação ao respectivo órgão ou repartição com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas; (Incluído pela Emenda nº 03, 14/06/2022)

O Representante alega que a norma epigrafada não se coaduna com o princípio da separação e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 7º da CERJ, além de confrontar diretamente com a competência constitucional atribuída ao Poder Legislativo, prevista nos artigos 99, X, 101 e 127 da CERJ e nos artigos 49, X e 50, da CR.

Assevera que, em respeito à simetria, a CERJ prevê que a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo é de competência privativa da Assembleia Legislativa e não de cada um de seus deputados individualmente considerados.

Registra que idêntico preceito é veiculado pela CR, em seu artigo 31.

3

4

Nesse sentido, afirma que igual lógica deve ser observada no âmbito municipal, sendo a fiscalização legislativa atribuída privativamente à Câmara de Vereadores, como órgão colegiado mediante controle externo.

Porém, salienta que, no caso em exame, a norma impugnada permite que os Vereadores, individualmente considerados, tenham acesso às repartições públicas municipais e a todas às áreas sob jurisdição municipal, podendo, ainda, diligenciar com acesso a documentos junto a toda entidade da Administração Pública do Município, sem que, contudo, haja tal permissivo no texto constitucional.

Pontua que fere o princípio da separação e harmonia dos Poderes (artigo 2º da CR e artigo 7º da CERJ) qualquer norma federal, estadual ou municipal que preveja outras modalidades de controle que não as constantes da CR.

Registra haver precedentes do STF no sentido de que não é dado criar novas formas de interferência de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da CR.

Nesse passo, pugna pela declaração da norma impugnada por violação aos artigos 2º, 31 e 50 da CR e artigos 7º, 79, 99, 101, 122, 344 e 345 da CERJ, com a concessão da medida cautelar.

Petição do Impetrante, index 22, pugnando pela análise da medida cautelar.

4

5

Certidão, index 20, atestando que não houve manifestação do Representado.

Parecer da Procuradoria de Justiça, index 36, pela concessão da cautelar.

De acordo com o MP, à luz do princípio da simetria, o controle do Poder Legislativo em face da Administração Pública tem que ser exercido na forma e nos limites prescritos na CR, sob pena de interferência indevida de um Poder nas atribuições do outro.

Nesse passo, salienta que a Constituição Federal (artigo 49, X, CR), de observância compulsória pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios, delimitou que incumbe ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem, às comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, às Assembleias Estaduais e às Câmaras Municipais – e não a cada um dos seus integrantes individualmente considerados – a fiscalização da Administração Pública.

Destaca ser nesse mesmo sentido a CERJ (artigo 99).

Pontua que o STF, em caso análogo, já decidiu pela inconstitucionalidade da norma que possibilita ao Deputado requisitar informações ao Poder Executivo de forma isolada (ADI 3046 e ADI 4700).

Assinala estar presente o *periculum in mora*, visto que a legislação impugnada já entrou em vigor, estando apta a produzir efeitos, em

5

6

visível ingerência na rotina administrativa, já havendo o Representante noticiado nos autos ocorrência de tumulto em repartição administrativa objeto de fiscalização parlamentar individual no Município em questão, em evidente prejuízo para o funcionamento da função administrativa, independente em seu matiz constitucional.

Petição do Órgão Provisório do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) de Mangaratiba, index 47, requerendo seu ingresso no feito como *amicus curiae*.

VOTO

Limita-se o presente julgamento à análise da **medida cautelar** pleiteada, consoante previsão do artigo 105, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal:

Art. 105 do RITJERJ. A medida cautelar na representação de inconstitucionalidade será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Órgão Especial, após audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias.

Para o deferimento da medida cautelar é necessário verificar a plausibilidade do direito discutido, bem como o prejuízo que poderá resultar em caso de manutenção da eficácia da norma apontada como inconstitucional. Acerca dos requisitos para a concessão da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, confira-se a lição de Luís Roberto Barroso:

6

“A jurisprudência estabeleceu, de longa data, os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta: a) a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*); c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados; e d) a necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão.” (O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 8ª edição, 2019. Saraiva, p. 261)

In casu, o inciso XXVIII do artigo 49 da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, acrescido pela Emenda nº 03 de 14/06/2022, conferiu aos vereadores, isoladamente, a função fiscalizatória em face do Executivo Municipal. Veja-se o inteiro teor do referido dispositivo:

Art. 49 – É da competência exclusiva da Câmara Municipal:

(...)

XXVIII – exercer, por qualquer dos seus membros ou comissão, a fiscalização sobre o funcionamento de quaisquer órgãos públicos ou repartições da esfera administrativa municipal, mediante comunicação ao respectivo órgão ou repartição com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas; (Incluído pela Emenda nº 03, 14/06/2022)

Alega o Representante, em suma, que a referida norma, ao conferir aos vereadores, isoladamente, função fiscalizatória em face do Executivo Municipal, padeceria de inconstitucionalidade material, violando o disposto nos artigos 7º, 79, 99, X, 101, 122, 127, 344 e 345 da CERJ, bem como os artigos 2º, 31, 49, X e 50, da CR.

8

De fato, como bem registrado pelo *Parquet*, index 36, à luz da normativa apontada pelo Representante, o STF já reputou inconstitucional norma editada com o fim de permitir que a fiscalização sobre o Poder Executivo seja exercida por membros do Poder Legislativo, individualmente, salvo quando estejam atuando como representantes de sua Casa ou Comissão.

A propósito:

EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 102, I, a) e representação por inconstitucionalidade estadual (CF, art. 125, § 2º). A eventual reprodução ou imitação, na Constituição do Estado-membro, de princípio ou regras constitucionais federais não impede a arguição imediata perante o Supremo Tribunal da incompatibilidade direta da lei local com a Constituição da República; ao contrário, a propositura aqui da ação direta é que bloqueia o curso simultâneo no Tribunal de Justiça de representação lastreada no desrespeito, pelo mesmo ato normativo, de normas constitucionais locais: precedentes. II. Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos: imperatividade, no ponto, do modelo federal. 1. Sem embargo de diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades clássicas: daí constituir em traço marcante de todas as suas formulações positivas os "pesos e contrapesos" adotados. 2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. 3. Do relevo primacial dos "pesos e contrapesos" no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. 4. **O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembléia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros**

8

9

individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão. III. Interpretação conforme a Constituição: técnica de controle de constitucionalidade que encontra o limite de sua utilização no raio das possibilidades hermenêuticas de extrair do texto uma significação normativa harmônica com a Constituição.
(ADI 3046, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 15-04-2004, DJ 28-05-2004 PP-00003 EMENT VOL-02153-03 PP-00017 RTJ VOL-00191-02 PP-00510)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. **Poder conferido “a qualquer Deputado” estadual para, individualmente, requisitar informações sobre atos do Poder Executivo. Impossibilidade. 3. Faculdade conferida pela Constituição ao Poder Legislativo colegiadamente. 4. Precedentes: ADI 3046 e RE-RG 865.401.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “A qualquer Deputado” constante do caput do art. 101 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.
(ADI 4700, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022)

Por outro lado, resta configurada a excepcional urgência a justificar a concessão da medida (*periculum in mora*), visto que, como pontuado pelo MP, a legislação impugnada já entrou em vigor, estando apta a produzir efeitos, em visível ingerência na rotina administrativa, já havendo o Representante noticiado nos autos ocorrência de tumulto em repartição administrativa objeto de fiscalização parlamentar individual no Município em questão, em evidente prejuízo para o funcionamento da função administrativa, independente em seu matiz constitucional.

Por fim, indefiro o requerimento de ingresso como *amicus curiae* formulado pelo Órgão Provisório do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) de Mangaratiba de ingresso.

9

De fato, a admissão de terceiros na qualidade de *amici curiae* tem como premissa básica a expectativa de que os interessados pluralizem o debate, apresentando informações, documentos ou elementos importantes que devem ser considerados na decisão.

No caso em exame, entendo que a hipótese dos autos não comporta a participação dessa figura processual, por se tratar, aqui, de questão meramente de direito, não dependendo o julgamento do feito de especial conhecimento ou expertise daquele que pretende a intervenção.

Registro que, como decisão de 18/05/2018 do Ministro Luiz Fux, no MS nº 35.196/DF, a participação do *amicus* é excepcional, de modo que o seu ingresso no feito não se traduz em direito subjetivo. Cabe ao Relator, assim, na análise do binômio relevância-representatividade, a avaliação dos benefícios potencialmente auferíveis dessa participação. *In casu*, como já dito, não vislumbro a presença dos referidos benefícios.

Dito isso, **INDEFIRO O INGRESSO COMO AMICUS CURIAE e DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR**, suspendendo, por conseguinte, a eficácia do inciso XXVIII do artigo 49 da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, com efeitos *ex tunc*, nos termos estabelecidos pelo §5º do artigo 105, do Regimento Interno, até o julgamento da presente Representação de Inconstitucionalidade.

Notifique-se a Câmara Municipal do Município de Mangaratiba, na pessoa de seu Presidente, a fim de que possa prestar as informações no

11

prazo de 30 (trinta) dias, na forma do disposto no artigo 106, II do Regimento Interno deste Tribunal.

Após, remetam-se os presentes autos à Procuradoria do Município de Mangaratiba, nos termos do art. 104, §2º, do Regimento Interno do TJRJ.

Em seguida, intime-se a Procuradoria Geral do Estado, nos termos do art. 162, § 3º, da Constituição Estadual.

Por fim, à Procuradoria Geral de Justiça.

Rio de Janeiro,

DESEMBARGADOR BENEDICTO ABICAIR
RELATOR

11