

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
ÓRGÃO ESPECIAL**

**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0055522-41.2022.8.19.0000**

**REPRESENTANTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA**

**REPRESENTADO: EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA**

**RELATORA: DES. GIZELDA LEITÃO TEIXEIRA**

**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE** proposta pelo Prefeito do Município de Mangaratiba em face do inciso III do art. 48 da Lei Orgânica Municipal, com redação conferida pela Emenda n. 03, de 14 de junho de 2022, que exige lei específica para a abertura de créditos suplementares e especiais. Iniciativa parlamentar. Ato normativo que restringe a iniciativa legislativa de leis orçamentárias. Invasão da competência constitucional do Poder Executivo. Usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo quanto à edição de leis orçamentárias. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Afronta ao Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes (*Checks and Balances System*). Imposição de regras para o processo legislativo municipal distintas daquelas contidas na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Inconstitucionalidade material. Norma prevista na Constituição da República que é de observância compulsória, mediante simetria, por todos os entes federados. Reprodução obrigatória. Subordinação mandatória aos princípios consagrados na Carta Magna. Violação dos arts. 7º e 209, I, II e III, e §8º, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro. Precedentes. **PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade em que figuram como representante o **EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA** e como representado o **EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA**, acordam os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **Unanimidade**, em **JULGAR PROCEDENTE** a Representação, na forma do voto da Desembargadora Relatora.

Rio de Janeiro, 06/03/2023

**DES<sup>a</sup>. GIZELDA LEITÃO TEIXEIRA - Relatora**

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
ÓRGÃO ESPECIAL**

**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0055522-41.2022.8.19.0000**

**REPRESENTANTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA**

**REPRESENTADO: EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MANGARATIBA**

**RELATORA: DES. GIZELDA LEITÃO TEIXEIRA**

## **RELATÓRIO**

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Mangaratiba em face do inciso III do art. 48 da Lei Orgânica Municipal, com redação conferida pela Emenda n. 03, de 14 de junho de 2022, de iniciativa parlamentar, que exige lei específica para a abertura de créditos suplementares e especiais.

Na inicial sustenta-se que a Emenda impugnada apresenta vício de iniciativa, eis que: a) trata da organização administrativa e gestão de serviços públicos, matéria de exclusiva iniciativa do Poder Executivo, uma vez que versa sobre questão orçamentária, conforme dispõem os arts. 165 da Constituição Federal e 209 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro. b) viola o Princípio da Separação dos Poderes (art. 7º da Constituição Estadual do Rio de Janeiro).

Requer-se a concessão de cautelar que suspenda a norma, tendo em vista que presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e *do periculum in mora*.

Por fim, pede o representante seja julgada procedente a representação, declarando-se inconstitucional, *in totum*, o inciso III do art. 48 da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, com redação conferida pela Emenda n. 03, de 14 de junho de 2022, atribuindo-se efeito *ex tunc* (**doc. 02**).

Determinada a notificação do representado, para fins de informações e, a seguir, à Procuradoria Geral do Estado e à Procuradoria Geral de Justiça (**doc. 26**).

Manifestação da Câmara Municipal de Mangaratiba, por seu Presidente e Procurador, defendendo a constitucionalidade da legislação, ao argumento de que a Emenda impugnada cumpriu todos os requisitos para a sua edição, além de não versar sobre o regime jurídico dos servidores públicos, ou redundar na criação ou alteração da estrutura ou funcionamento dos órgãos da Administração (**doc. 34**).

A Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se no **doc. 62**, sustentando que o ato normativo impugnado interfere diretamente na iniciativa legislativa de leis orçamentárias, limitando-a, eis que estabelece que a autorização para a abertura de créditos especiais e suplementares deve, obrigatoriamente, ser precedida de lei específica.

Aduz, ainda, que as leis orçamentárias são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 165, I, II e III, da Constituição da República, reproduzido pelo art. 209, I, II e III, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, não cabendo ao Poder Legislativo disciplinar como o Poder Executivo exercerá sua competência constitucional.

Prossegue afirmando que cabe ao Poder Legislativo, após o exercício da iniciativa reservada ao Poder Executivo, deliberar sobre as previsões constantes do projeto de lei orçamentária, aprovando-o ou rejeitando-o.

Por fim, ressalta que o processo legislativo trata de matéria de reprodução obrigatória, sendo vedada às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas Municipais a alteração do modelo previsto na Constituição Federal.

Assim, conclui que a tutela cautelar deve ser deferida e, no mérito, o pedido contido na representação ser julgado procedente, com a declaração de inconstitucionalidade do inciso III do art. 48 da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, com redação conferida pela Emenda n. 03, de 14 de junho de 2022.

A Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se em alentado Parecer pela procedência da representação, declarando-se a inconstitucionalidade do inciso III do art. 48 da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, com redação conferida pela Emenda n. 03, de 14 de junho de 2022, sob a alegação de que afronta a iniciativa reservada ao Poder Executivo para propor lei orçamentária, além de violar as regras do processo legislativo constantes da Constituição da República (**doc. 71**).

É o relatório

### **VOTO**

*Ab initio*, ressalte-se que a presente representação preenche os requisitos estampados no art. 104 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, devendo, portanto, ser conhecida.

Dito isto, passa-se à análise do mérito.

Cuida-se de Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Mangaratiba em face do inciso III do art. 48 da Lei Orgânica Municipal, com redação conferida pela Emenda n. 03, de 14 de junho de 2022, de iniciativa parlamentar, que exige lei específica para a abertura de créditos suplementares e especiais.

Alega-se que a Emenda impugnada apresenta vício de iniciativa, em razão de versar sobre a organização administrativa e gestão de serviços públicos, matéria de exclusiva iniciativa do Poder Executivo, eis que trata de questão orçamentária, contrariando os arts. 165 da Constituição Federal e 209 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, além de afrontar o Princípio da Separação dos Poderes, estatuído no art. 7º da Constituição Estadual do Rio de Janeiro.

Senão vejamos o texto do ato normativo vergastado:

**“Art. 48 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as seguintes matérias de competência do Município:**

(...)

**III – Orçamento anual, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e autorização, mediante lei específica, para abertura de créditos suplementares e especiais. (Redação dada pela Emenda nº 03, 14/06/2022).”** (grifou-se)

Como se observa, a norma atacada adicionou ao texto da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, no inciso III de seu art. 48, a expressão “*mediante lei específica*”, condicionando a abertura de créditos suplementares e especiais ao atendimento desta inovação.

Ocorre que assim agindo o Poder Legislativo local restringiu a iniciativa de leis orçamentárias, invadindo claramente a competência constitucional do Poder Executivo.

Nesta perspectiva, veja-se que a usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo quanto à edição de leis orçamentárias fica evidente quando analisamos o disposto nos arts. 165 da Constituição da República e 209 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro:

## **“SEÇÃO II DOS ORÇAMENTOS**

**Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**

**I - o plano plurianual;**

**II - as diretrizes orçamentárias;**

**III - os orçamentos anuais.”<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Constituição da República Federativa do Brasil - 1988

## **“Seção II DOS ORÇAMENTOS (arts. 209 a 213)**

**Art. 209. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**

**I - o plano plurianual;**

**II - as diretrizes orçamentárias;**

**III - os orçamentos anuais.”<sup>2</sup>**

Assim, insofismável o vício de iniciativa, eis que ao impor a condição “*mediante lei específica*” para a abertura de créditos suplementares e especiais, o Poder Legislativo de Mangaratiba se imiscuiu na esfera de competência privativa do Poder Executivo, modulando sua atribuição constitucional quanto ao tema.

Nesta perspectiva, note-se que o Poder Legislativo pode aprovar ou rejeitar projetos de leis orçamentárias, sem, contudo, se antecipar nesse controle, interferindo no conteúdo e na forma empregados pelo Poder Executivo antes mesmo de sua apresentação.

A inobservância deste modelo de processo legislativo, firmemente estabelecido na Constituição da República e na Constituição Estadual, viola o Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes, criando um desequilíbrio pernicioso na interação entre as esferas de poder dos entes estatais.

Devidamente reproduzido no art. 7º da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, o referido princípio visa distribuir, delimitar e equalizar as competências de cada Poder de forma que todos atuem de maneira independente e harmônica, controlando-se e limitando-se reciprocamente.

Trata-se de uma necessária divisão de poder, a fim de evitar a sua concentração indevida, que se caracteriza pela distribuição de atribuições e

---

<sup>2</sup> Constituição Estadual do Rio de Janeiro - 1989

definição das formas pelas quais um Poder poderá controlar o outro para que não haja abusos ou excessos.

Assim, a Teoria da Separação de Poderes, preconizada por John Locke e aprimorada por Montesquieu, redundando no chamado Sistema de Freios e Contrapesos (*Checks and Balances System*), mecanismo pelo qual se assegura um saudável equilíbrio na interação entre as esferas de poder.

No entanto, tal controle recíproco entre os Poderes deve observar fielmente as formas estabelecidas previamente na Constituição, sob pena de invasão de competência.

E é justamente a invasão da competência constitucional do Poder Executivo de Mangaratiba que se constata a partir da análise do ato normativo ora impugnado.

Induvidosa, portanto, a inconstitucionalidade formal subjetiva do inciso III do art. 48 da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, com redação conferida pela Emenda n. 03, de 14 de junho de 2022.

Além disso, nota-se que também no campo material a norma guerreada padece de inconstitucionalidade.

Isto porque ao prever lei específica para a abertura de créditos suplementares e especiais, a Emenda atacada afronta o processo legislativo estabelecido pela Constituição Federal, que é de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

A verdade é que o ato normativo vergastado impõe regras para o processo legislativo municipal distintas daquelas contidas na Constituição da República e na Constituição Estadual.

Neste diapasão, vejam-se o que dispõem os arts. 165, §8º, da Constituição da República e 209, §8º, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro:

## **“SEÇÃO II DOS ORÇAMENTOS**

**Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**

- I - o plano plurianual;**
- II - as diretrizes orçamentárias;**
- III - os orçamentos anuais.**

(...)

**§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”<sup>3</sup>**

**“Seção II  
DOS ORÇAMENTOS (arts. 209 a 213)**

**Art. 209. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**

- I - o plano plurianual;**
- II - as diretrizes orçamentárias;**
- III - os orçamentos anuais.**

(...)

**§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”<sup>4</sup>**

---

<sup>3</sup> Constituição da República Federativa do Brasil - 1988

<sup>4</sup> Constituição Estadual do Rio de Janeiro - 1989

Como se observa, tal modelo legislativo, previsto na Constituição da República, de observância compulsória, mediante simetria, por todos os entes federados, foi subvertido pelo inciso III do art. 48 da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, com redação conferida pela Emenda n. 03, de 14 de junho de 2022.

Ademais, a partir do entendimento assentado no Tema 917 do Supremo Tribunal Federal (*“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (artigo 61 §1º, II, “a”, “c” e “e” da CF)*), a conclusão é que são inconstitucionais as leis (de iniciativa parlamentar) que estabelecem atos que causem impactos concretos em questões sensíveis à organização do Poder Executivo, abrangendo a estrutura e atribuições de seus órgãos.

No caso sob exame, o ato impugnado versa sobre a iniciativa legislativa de leis orçamentárias, extrapolando os parâmetros estabelecidos no Tema 917 da Suprema Corte, sendo certa a usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Por tudo isto, o ato normativo guerreado não respeita a subordinação mandatória aos princípios consagrados na Carta Magna, violando os arts. 7º e 209, I, II e III, e §8º, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro.

Nesta toada, conforme ensinamento do saudoso Professor Hely Lopes Meirelles:

*“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal.”* (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 9ª. Edição – atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Celia Marisa Mendes, 1997, p. 431)

No mesmo sentido se encontra o entendimento consolidado em sede jurisprudencial:

Agravo regimental no recurso extraordinário. **Representação por inconstitucionalidade. Artigo 323, § 2º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Matéria orçamentária. Vício de iniciativa. Precedentes. 1. A jurisprudência da Suprema Corte é pacífica no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo.** 2. Agravo regimental não provido. (STF - RE: 612594 RJ, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 05/08/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-197 DIVULG 08-10-2014 PUBLIC 09-10-2014) (grifos nossos)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. IMPUGNAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N. 5704/2020, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL E O CONSELHO MUNICIPAL DE COMBATE E ENFRENTAMENTO DAS CONSEQUÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. INICIATIVA PARLAMENTAR. SUSTENTADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS PRECEITOS INSCRITOS NO ART. 112 § 1º, II, 145, IV, 209, III e § 5º, I DA CERJ. A NORMA VERGASTADA APRESENTAR-SE-IA MACULADA PELO VÍCIO DE INICIATIVA BEM COMO VIOLARIA A SEPARAÇÃO DE PODERES AO SE IMISCUIR NAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E USURPAR COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. CASA LEGISLATIVA QUE DEFENDE A CONSTITUCIONALIDADE DO DIPLOMA LEGAL SOB O ARGUMENTO DE QUE O PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REFERENTE À APROVAÇÃO DA NORMA OCORREU EM SINTONIA COM OS DITAMES CONSTITUCIONAIS E REGULAMENTARES APLICÁVEIS À ESPÉCIE. INVOCA O RELEVANTE INTERESSE SOCIAL ATINENTE AO CASO. 1. Norma impugnada que padece de vício de iniciativa. O Supremo Tribunal Federal tem orientação pacífica no sentido de que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Firme também é a orientação da Corte Constitucional no

sentido de que a reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo deve ser interpretada de modo estrito, visto que, em essência, a iniciativa do processo legislativo é de atribuição parlamentar. Assim, há que se fazer uma análise rigorosa da situação concreta, visto que uma leitura literal das funções típicas dos poderes pode acabar por esvaziar a função legislativa e concentrar no Executivo poderes demasiados, cenário que não se deseja. A hipótese que ora se apresenta, dadas as suas peculiaridades, não se enquadra no entendimento acima explanado, pois se afigura como nítida intromissão indevida nas funções da administração pública a cargo da chefia do Executivo. Nos termos do art. 112, § 1º, d, da CERJ, é privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei de criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição. Além disso, a jurisprudência do STF afirma a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que atribuem deveres aos órgãos pertencentes à estrutura da Administração, já que a hipótese é de reserva de Administração. Nesse sentido a criação do aludido Fundo e respectivo Conselho avançam em providências que competem ao administrador público. As aludidas medidas configuram atribuições típicas do Poder Executivo, sendo certo que o legislador municipal ao traçar essas diretrizes adentrou seara estranha às suas funções. Logo, com razão o Representante ao defender que a Lei n. 5704/2020 padece de vício de iniciativa, visto que elaborada exclusivamente pela Casa Legislativa em substituição à gestão municipal.

**2. Verificação de inobservância à Separação dos Poderes (art. 7º da CERJ). A hipótese em comento não trata meramente de atividade legiferante regular com eventual criação de despesa para a Administração, mas sim de nítida ingerência na função administrativa para tratar das questões organizacionais e orçamentárias. Precedente deste Órgão Especial - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 0021535-19.2019.8.19.0000 - Des (a). LUIZ ZVEITER - Julgamento: 02/09/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL Ademais, verifica-se afronta ao disposto no art. 211, IV da CERJ e reprodução do art. 167, IV, da Constituição Federal - que proíbe a vinculação da receita de impostos a fundo, órgão ou despesa, ressalvadas as exceções previstas no texto constitucional, hipóteses nas quais não se inclui o caso presente. Assim, em que pese a louvável atenção dos parlamentares voltada a minimizar os efeitos deletérios da Pandemia que nos assola, essa atuação não pode se dar ao arpejo das normas constitucionais. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJ-RJ - ADI: 00480583420208190000, Relator: Des(a). MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES GUERRA GUEDES, Data de Julgamento: 23/08/2021, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 25/11/2020) (grifos nossos)**

Insofismáveis, portanto, as violações à Constituição Estadual do Rio de Janeiro.

**Ante o exposto, conclui-se que o inciso III do art. 48 da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, com redação conferida pela Emenda n. 03, de 14 de junho de 2022, contraria o disposto nos arts. 7º e 209, I, II e III, e §8º, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, razão pela qual sua inconstitucionalidade é declarada com eficácia *ex tunc* e efeitos vinculantes e *erga omnes*.**

Façam-se as comunicações do art. 108 do Regimento Interno.

**Voto pela procedência da representação.**

Rio de Janeiro, 06/03/2023

**DES<sup>a</sup> GIZELDA LEITÃO TEIXEIRA**  
**Relatora**