



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0057545-86.2024.8.19.0000

REPRESENTANTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS

REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS

RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ ZVEITER

EMENTA

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE TENDO COMO OBJETO O ARTIGO 65, CAPUT, E PARÁGRAFOS 1º E 2º DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS, QUE CONFEREM AOS VEREADORES, PESSOALMENTE, DE FORMA INDIVIDUAL, “LIVRE ACESSO ÀS REPARTIÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS E A ÁREAS SOB JURISDIÇÃO MUNICIPAL ONDE SE REGISTRE CONFLITO OU O INTERESSE PÚBLICO ESTEJA AMEAÇADO”, PARA DILIGENCIAREM E FISCALIZAREM OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, INDIRETA E FUNDACIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. EM OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES, O CONTROLE DO PODER LEGISLATIVO SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TEM QUE SER EXERC





Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

NA FORMA E NOS LIMITES PRESCRITOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, SOB PENA DE INTERFERÊNCIA INDEVIDA DE UM PODER NAS ATRIBUIÇÕES DE OUTRO. O ARTIGO 49, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS, ESTABELECEU A COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CONGRESSO NACIONAL, OU POR QUALQUER DE SUAS CASAS – E NÃO A CADA UM DOS SEUS INTEGRANTES INDIVIDUALMENTE – PARA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DOS ATOS DO PODER EXECUTIVO. NORMA HOSTILIZADA QUE FERIU O PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE IMPOSTO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NO QUE CONCERNE À FISCALIZAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO AOS DEMAIS PODERES, E, POR CONSEQUENTE, O PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 6º, 7º, E 99, X, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, BEM COMO NOS ARTIGOS 2º, 31 E 49, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFICÁCIA *EX TUNC*. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Direta de Inconstitucionalidade nº 0057545-86.2024.8.19.0000, em que é Representante o EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS e REPRESENTADO o CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS

A C O R D A M os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em julgar procedente a Representação por Inconstitucionalidade, para declarar, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade do artigo 65, *caput*, e parágrafos 1º e 2º da Lei Orgânica do Município de Armação dos Búzios, nos termos do voto do Desembargador Relator.

V O T O

Adoto o relatório já constante dos autos.

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Prefeito do Município de Armação dos Búzios, tendo como objeto o artigo 65, *caput*, e parágrafos 1º e 2º da Lei Orgânica do Município de Armação dos Búzios, que possuem a seguinte redação:

“Art. 65. No exercício de seu mandato, o Vereador terá livre acesso às repartições públicas municipais e a áreas sob jurisdição municipal onde se registre conflito ou o interesse público esteja ameaçado.”



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

§1º. O Vereador poderá diligenciar, inclusive com acesso a documentos, junto a órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional, devendo ser atendido pelos respectivos responsáveis, na forma da lei.

§2º. O Vereador deverá manter sigilo das informações e elementos obtidos pelo exercício do direito previsto neste artigo, somente podendo usá-las perante à Câmara Municipal e suas comissões.”

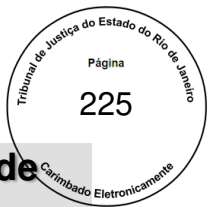
O Representante alega que a norma em exame não se coaduna com o princípio da separação e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e no artigo 2º da Constituição da República, além de confrontar diretamente com a competência constitucional atribuída ao Poder Legislativo, prevista nos artigos 99, X, 101 e 127 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Sustenta, em síntese, haver flagrante inconstitucionalidade na norma que estabelece fiscalização direta por parlamentar em órgãos do Executivo Municipal, uma vez que “*A Constituição da República, ao tempo que permitiu o exercício da atividade fiscalizatória entre os Poderes, o fez com suas limitações especialmente desenhadas em um modelo que não permite a extrapolação do aludido espaço, sob pena de ofensa direta ao disposto no artigo 2º da Carta Política e 7º, da Constituição Estadual.*”

Postula a concessão da medida liminar a fim de suspender a eficácia do artigo 65, parágrafos 1º e 2º, da Lei Orgânica do Município de Armação dos Búzios e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro



Depreende-se pela leitura do dispositivo legal impugnado, que o poder fiscalizatório ali previsto foi concedido de forma individual e diretamente aos Vereadores do Município de Armação dos Búzios, de modo que poderão diligenciar e fiscalizar, de forma autônoma, os órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional.

De início cumpre salientar que o princípio fundamental da separação e independência dos poderes, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, descrito no artigo 2º da Constituição da República e no artigo 7º, da Constituição Estadual, se presta a garantir o equilíbrio entre as diferentes esferas do governo, prevenindo a concentração de poder e evitando abusos, de modo que, cada um dos três Poderes possui funções próprias e atuam de maneira independente, porém, interage com os demais em um sistema de freios e contrapesos. Nessa direção, o controle do Poder Legislativo sobre a Administração Pública tem que ser exercido na forma e nos limites prescritos na Constituição Federal, sob pena de interferência indevida de um Poder nas atribuições de outro.

Pois bem. O artigo 49, inciso X, da Constituição Federal, de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios, estabeleceu a competência exclusiva do Congresso Nacional, ou por qualquer de suas Casas – e não a cada um dos seus integrantes individualmente – para fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo. Confira-se:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)





Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (grifei)

Em respeito ao princípio da simetria, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro prevê que a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo são de competência privativa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro:

Art. 99 - Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

X - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta;

Do mesmo modo, em sede municipal, compete à Câmara de Vereadores, como órgão colegiado, a realização do controle externo da Administração Pública Municipal, na forma do artigo 31 da Constituição Federal.

Com efeito, os dispositivos da Lei Orgânica impugnados, ao conferirem aos vereadores, pessoalmente, de forma individual, livre acesso às “repartições públicas municipais e a áreas sob jurisdição municipal onde se registre conflito ou o interesse público esteja ameaçado”, para diligenciar e fiscalizarem os órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional, feriram o princípio da colegialidade imposto pela Constituição da República, no que concerne à fiscalização pelo Poder Legislativo aos demais Poderes, e, por conseguinte, o princípio fundamental da Separação e Independência dos Poderes, padecendo de vício de inconstitucionalidade material.



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Como antes mencionado na decisão à pasta 74, que deferiu a medida cautelar pleiteada, o Supremo Tribunal Federal já reputou inconstitucional normas editadas com o fim de permitir que a fiscalização sobre o Poder Executivo seja exercida por membros do Poder Legislativo, individualmente, *in verbis*:

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, porém, de interferência que só a Constituição da Repú.



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

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 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 Constituição ao Poder Legislativo colegiadamente



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

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)

No mesmo sentido, já se manifestou esse E. Órgão Especial, nos seguintes precedentes jurisprudenciais:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ. FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Impugnação à alteração da Lei Orgânica para permitir livre acesso de Vereador às repartições e documentos públicos municipais. A fiscalização do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo é uma exceção ao princípio constitucional da Separação dos Poderes. As Normas Estaduais e Municipais devem, portanto, seguir a regra excepcional consagrada na Constituição da República em razão da simetria. A função é dada ao Colegiado e qualquer inovação para atribuí-la a seus membros não pode ser considerada válida, devendo ser extirpada do ordenamento jurídico. Incompatibilidade com a previsão constante do artigo 99, inciso X, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro,



reprodução à regra da Carta Magna. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE”

(0026148-82.2019.8.19.0000 – DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). LEILA MARIA RODRIGUES PINTO DE CARVALHO E ALBUQUERQUE - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL) (grifei)

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO AJUIZADA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA IMPUGNANDO O DISPOSTO NO ARTIGO 49, INCISO XXVIII DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA. 1. De acordo com o Representante, a norma impugnada viola os artigos 7º, 99, inciso X, 101 e 127 todos da CERJ e artigos 2º, 49, inciso X e 50 da CRFB, ao prever a competência por qualquer dos membros ou comissão da Câmara de Vereadores para exercer 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.

2. De fato, o diploma vergastado gera uma interferência indevida, ao permitir aos vereadores do Município de Mangaratiba, isoladamente, e não como representantes de comissões ou da casa legislativa, que realizem o controle externo da Administração Pública Municipal, em dissonância ao princípio de separação e independência dos Poderes.



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

3. Como registrado pela Procuradoria Geral do Estado, “com efeito, o traçado inserido por meio da Emenda nº 3/2022 na Lei Orgânica do Município de Mangaratiba, via o disposto no art. 49, XXVIII, tal ressaltado na inicial, extrapola, em muito, o preceito de concerto entre as funções de Estado.”

4. Nesse passo, em havendo violação à estrutura da separação dos poderes e em descompasso com a normativa constitucional federal e estadual no que tange ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo, o reconhecimento da inconstitucionalidade material é medida que se impõe. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.”

(0059460-10.2023.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Des. BENEDICTO ABICAIR - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL) (grifei)

Desta forma, devem ser retirados do universo jurídico o artigo 65, *caput*, e parágrafos 1º e 2º da Lei Orgânica do Município de Armação dos Búzios, objetos da presente representação, por afronta aos artigos 6º, 7º, e 99, X, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como nos artigos 2º, 31 e 49, X, da Constituição Federal, estes de reprodução obrigatória.



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Por tais razões, voto no sentido de **voto no sentido de julgar procedente o pedido, para declarar, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade do artigo 65, *caput*, e parágrafos 1º e 2º da Lei Orgânica do Município de Armação dos Búzios**

Rio de Janeiro, 04 de agosto de 2025.

Desembargador Luiz Zveiter
R e l a t o r