

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ÓRGÃO ESPECIAL

RELATOR : Des. Sidney Hartung Buarque

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0026530-85.2013.8.19.0000

Representante: **EXMº SR. PREFEITO DE SÃO SEBASTIÃO DO ALTO.**

Representado: **CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO ALTO.**

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE.

Emenda à Lei Orgânica nº 001/2013, de 09/05/2013, promulgada pela Câmara Municipal de São Sebastião do Alto que versa sobre o julgamento do Chefe do Poder Executivo municipal em infrações político-administrativas. Pedido de medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada. Submissão a julgamento definitivo da Representação (art. 105, § 6º, do RITJ/RJ). Rejeição das preliminares de inépcia da inicial e carência de ação. No mérito, o argumento de que o objeto da presente demanda nada mais fez do que reproduzir os dispositivos do art. 4º do Decreto Lei nº 201/67 e os arts. 86, caput, c/c § 1º, inciso II, da CRFB/88 e 147, caput, c/c § 1º, inciso II da CERJ, sem criar novas hipóteses de infrações político-administrativas ou definições de tipicidade, não é suficiente para afastar a ofensa direta às regras constitucionais de repartição da competência legislativa. O Decreto Lei nº 201/67 prevê, tão somente, o afastamento definitivo do cargo do denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia, após concluída a defesa. Portanto, se o art. 5º do Decreto Lei 201/67 não veicula previsão de afastamento liminar do

cargo por ocasião do recebimento da denúncia, em processo de cassação do mandato de Prefeito e Vice-Prefeito, evidencia-se que a Emenda nº 001/2013 contraria a orientação consolidada na Súmula 722/STF, conduzindo ao reconhecimento de que não assiste ao Município, mediante regramento normativo próprio, competência para definir tanto os crimes de responsabilidade (ainda que sob a denominação de infrações administrativas ou político-administrativas) quanto o respectivo procedimento ritual. Dessa forma, os dispositivos da Emenda à Lei Orgânica nº 001/2013, do Município de São Sebastião do Alto ofendem a competência constitucionalmente atribuída à União para dispor sobre Direito Processual, pois inova na possibilidade de afastamento do cargo do Chefe do Poder Executivo municipal nos julgamentos por infrações político-administrativas, por 90 dias, a ser decretado pelos Senhores Vereadores. Evidente, portanto, estar caracterizada a plausibilidade jurídica do pedido, eis que a norma impugnada trata de tema afeto ao Direito Processual, ofendendo o disposto no art. 22, I, da Constituição Federal e no art. 358, I da CERJ. Ademais, além de violar competência legislativa privativa da União, evidencia-se que a norma impugnada poderá ser veículo para alcançar o objetivo de empanar a autonomia e independência Chefe do Poder Executivo municipal, colocando-o, por vias espúrias, em autêntica posição de subalternidade perante o Poder Legislativo municipal. Isso porque incabível a reprodução do art. 86, *caput*, e § 1º, II da CRFB/88 e art. 147, *caput*, c/c § 1º, II da CERJ, ao argumento de aplicação do princípio da simetria, pois a possibilidade de impedimento temporário e provisório do Chefe do Poder Executivo somente tem lugar quando o agente passivo da denúncia é o Presidente da República ou Governador de Estado, já que estão ambos protegidos pela Constituição contra a instauração de processos criminais sem que haja a prévia autorização pela Casa

Legislativa. Tal procedimento não tem aplicação no que tange aos Prefeitos, que podem ser alvo de ações penais diretamente, independentemente de qualquer autorização da Câmara Municipal. **PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0026530-85.2013.8.19.0000, em que é Representante: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO SÃO SEBASTIÃO DO ALTO e Representado: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DO ALTO

ACORDAM os Desembargadores do **Órgão Especial do Tribunal de Justiça deste Estado** do Rio de Janeiro, POR MAIORIA, em julgar procedente a Representação para declarar inconstitucional a Emenda nº 01, de 09/05/2013, promulgada pela Câmara Municipal de São Sebastião do Alto, que acrescentou os arts. 70-A e seus § § 1º e 2º, bem como os incisos XXIV e XXV do art. 20 à Lei Orgânica.

RELATÓRIO

Trata-se de Ação de Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo Chefe do Poder executivo de São Sebastião do Alto, na qual argúi a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 001/2013, de 09/05/2013, promulgada pela Câmara Municipal de São Sebastião do Alto, que acrescentou os arts. 70-A e seus § § 1º e 2º, bem como os incisos XXIV e XXV do art. 20 à Lei Orgânica, sob alegação de vício de inconstitucionalidade formal.

Sustenta o Representante que a norma impugnada viola a competência exclusiva da União para legislar sobre crime de responsabilidade e infrações político-administrativas, consoante expresso no art. 22, I da CRFB/88 e art. 343 da CERJ. Requer, assim, a concessão de medida cautelar para que se suspenda, até decisão final, a eficácia da citada Lei.

Decisão de fls. 51, solicitando informações nos termos do art. 105 do RITJ/RJ.

Petição de fls. 55-57, na qual o Representante noticia seu sumário afastamento do cargo de Prefeito, após a Câmara Municipal haver recebido pedido de informações quanto à presente demanda, razão pela qual o pedido de concessão da liminar reveste-se de “excepcional urgência”.

Ante a notícia do afastamento do Prefeito de São Sebastião do Alto por força do disposto na Emenda nº 001/2013, evidenciou-se excepcional urgência a autorizar o julgamento do pedido de medida cautelar sem a audiência da Câmara Municipal, consoante dispõe o art. 105, § 2º do RITJ/RJ, razão pela qual este Relator pediu dia para julgamento da concessão da liminar (fls. 62).

Às fls. 80-90 e 173-183, cópia da sentença denegatória proferida no julgamento Mandado de Segurança nº 0000459-72.2013.8.19.0056, impetrado pelo ora Representante contra o ato que o afastou do cargo de Prefeito.

Retirou-se o feito de pauta, em virtude da juntada das informações do Representado (fls. 97-166), determinando-se a vista dos autos às D.PGE e PGJ, na forma autorizada pelo art. 105, § 6º do RITJ/RJ.

Em suas informações, o Representado argui preliminares de inépcia da inicial e carência de ação e, no mérito, assevera que o art. 70-A, *caput* e incisos, nada mais fez do que reproduzir, literalmente, os dispositivos do art. 4º do Decreto Lei nº 201/67, sem criar novas hipóteses de infrações político-administrativas ou definições de tipicidade. Da mesma forma, o art. 70-A, § 1º, apenas reproduziu, com fulcro no princípio da simetria, os arts. 86, *caput*, c/c § 1º, inciso II, da CRFB/88 e 147, *caput*, c/c § 1º, inciso II da CERJ.

Pugna pelo não conhecimento da presente Representação ou pela improcedência do pedido.

Manifestação da Procuradoria Geral do Estado (fls. 187-195) e parecer da D.Procuradoria Geral de Justiça (197-204), ambos pelo acolhimento da Representação, ao argumento de que os dispositivos impugnados extrapolam a competência legislativa municipal, violando os arts. 343, 345 e 358, todos da CERJ.

VOTO

Inicialmente, não há que se falar em inépcia da inicial que indica, como no presente caso, as normas de parâmetro, cuja autoridade teriam sido desrespeitadas; estabelece a relação de antagonismo entre a legislação impugnada e o texto da Constituição Estadual; fundamenta as razões da pretensão de inconstitucionalidade e postula, com objetividade, o reconhecimento da procedência do pedido, com a conseqüente declaração de inconstitucionalidade das normas questionadas em sede de controle normativo abstrato, delimitando, assim, o âmbito material do julgamento a ser proferido por esta C.Corte.

Por idênticas razões, afasta-se a arguição de carência de ação por impossibilidade de controle concentrado em face de norma da Constituição Federal, assinalando que o objeto do Mandado de Segurança nº 0000459-72.2013.8.19.0056 em nada obsta à apreciação do mérito da presente demanda, que versa sobre o controle de constitucionalidade da norma em face da CERJ.

Quanto à alegada inutilidade prática da pretensão deduzida, é questão afeta ao mérito, eis que exige a análise da incidência do princípio da simetria ao caso.

No mérito, nada obstante a douta opinião em contrário, verifica-se que assiste razão ao Representante, notadamente quanto à competência para legislar sobre crimes de responsabilidade, eis que o Supremo Tribunal Federal aprovou, na Sessão Plenária de 26/11/2003, o enunciado da Súmula 722/STF, que assim dispõe:

“São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento.”

A Emenda à Lei Orgânica nº 001/2013 do Município de São Sebastião do Alto, apresenta a seguinte redação (sic):

Art. 1º – Cria o artigo 70-A na Lei Orgânica do Município de São Sebastião do Alto, que terá a seguinte redação:

Art. 70-A – São infrações político-administrativas do Prefeito municipal sujeitas ao julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I – Impedir o funcionamento regular da Câmara;

II – impedir o exame de livros, folha de pagamentos e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação ou auditoria, regularmente constituída;

III – desatender, sem motivo justo, às convocações ou aos pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;

IV – retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;

V – deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo e em forma regular, a proposta orçamentária;

VI – descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;

VII – praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou emitir-se na sua prática;

VII – omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município, sujeitos à administração da Prefeitura;

IX – ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores;

X – proceder de modo incompatível com a dignidade e decoro do cargo;

XI – efetuar o repasse obrigatório à Câmara, que supere os limites definidos no artigo 29-A, da Constituição Federal;

XII – não enviar o repasse obrigatório à Câmara até o dia 20 de cada mês;

XIII – enviar a menor, o repasse obrigatório à Câmara, em relação a proporção fixada na Lei Orçamentária;

§ 1º – O Prefeito Municipal ficará suspenso de suas funções, por 90 dias, quando recebida a denúncia por dois terços dos membros da Câmara Municipal, em razão de infrações político-administrativas.

§ 2º – O prefeito municipal retornará imediatamente ao cargo, quando arquivado o processo, absolvido pela Câmara Municipal ou esgotado o prazo a que se refere o parágrafo antecedente, sem que ocorra o julgamento.

Art. 2º – Acrescenta o inciso XXIV ao artigo 20 da Lei Orgânica Municipal de São Sebastião do Alto:

XXIV – Julgar o Prefeito e o Vice-Prefeito por prática de infrações político-administrativas definidas no Decreto Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, obedecendo o processo de julgamento o rito nele previsto.

Art. 3º – Acrescenta o inciso XXV ao artigo 20 da Lei Orgânica Municipal de São Sebastião do Alto, que terá a seguinte redação:

XXV – Afastar o Prefeito de suas funções, por até 90 dias, quando recebida, por dois terços dos membros da Câmara Municipal, denúncia por infrações político-administrativas.

Art. 4º – Esta Emenda entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Relevante ressaltar que o Decreto Lei 201/67 prevê, tão somente, o afastamento definitivo do cargo do denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia, após **concluída a defesa**.

Portanto, se o art. 5º do Decreto Lei 201/67 não veicula previsão de afastamento liminar do cargo por ocasião do recebimento da denúncia, em processo de cassação do mandato de Prefeito e Vice-Prefeito, evidencia-se que a Emenda nº 001/2013 contraria a orientação consolidada na Súmula 722/STF, hoje prevalecente na jurisprudência daquela Suprema Corte, conduzindo ao reconhecimento de que não assiste ao Município, mediante regramento normativo

próprio, competência para definir tanto os crimes de responsabilidade (ainda que sob a denominação de infrações administrativas ou político-administrativas) **quanto o respectivo procedimento ritual**. (grifo nosso)

Dessa forma, os dispositivos da Emenda à Lei Orgânica nº 001/2013, do Município de São Sebastião do Alto ofendem a competência constitucionalmente atribuída à União para dispor sobre Direito Processual, pois inova na possibilidade afastamento do cargo do Chefe do Poder Executivo Municipal em julgamento por infrações político-administrativas, por 90 dias, a ser decretado pelos Senhores Vereadores.

Evidente, portanto, estar caracterizada a plausibilidade jurídica do pedido, eis que a norma impugnada trata de tema afeto ao Direito Processual, ofendendo o disposto no art. 22, I, da Constituição Federal e art. 358 da CERJ.

Ademais, além de violar competência privativa legislativa da União, evidencia-se que a norma impugnada poderá ser veículo para alcançar o objetivo de empanar a autonomia e independência Chefe do Poder Executivo Municipal, colocando-o, por vias espúrias, em autêntica posição de subalternidade perante o Poder Legislativo Municipal.

Por fim, incabível a reprodução dos art. 86, *caput*, e § 1º, II da CRFB/88 e art. 147, *caput*, c/c § 1º, II da CERJ, por aplicação do princípio da simetria, eis que a possibilidade de impedimento temporário e provisório do Chefe do Poder Executivo somente tem lugar quando o agente passivo da denúncia é o Presidente da República ou Governador de Estado, já que estão ambos protegidos pela Constituição contra a instauração de processos criminais sem que haja a prévia autorização pela Casa Legislativa.

Tal procedimento não tem aplicação no que tange aos Prefeitos, que podem ser alvo de ações penais diretamente, independentemente de qualquer autorização da Câmara Municipal.

Desnatura-se, por completo, assim, o impedimento temporário de exercício de mandato no que tange aos Chefes do Poder Executivo municipal.

No mesmo sentido, a jurisprudência desta E. Corte:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MEDIDA CAUTELAR INOMINADA. CONCESSÃO DE LIMINAR. MANUTENÇÃO DE AFASTAMENTO CAUTELAR DO AGRAVANTE DO CARGO DE PREFEITO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO DE AFASTAMENTO NO DECRETO-LEI 201/67. PRAZO PARA CONCLUSÃO DO PROCESSO DE CASSAÇÃO. SUSPENSÃO. DESCABIMENTO. NATUREZA DECADENCIAL. 1. A decisão concessiva de liminar, objeto do presente recurso, fundamentou-se na afirmada validade do Decreto Legislativo 332/2012, editado pela Câmara Municipal de Nova Friburgo em 22/03/2012, que constituiu Comissão Processante para apuração de práticas de infrações político-administrativas atribuídas ao agravante, e o afastou do exercício do cargo de Vice-Prefeito Municipal de Nova Friburgo, em caráter cautelar e provisório, pelo prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua intimação. 2. Considerando que o agravante foi intimado do teor do Decreto Legislativo 332/2012 em 03/04/2012, o prazo estabelecido no ato restaria vencido em 02/07/2012. 3. Todavia, acolhendo a tese defendida pelo agravado, o magistrado singular que deferiu a liminar atacada considerou que, ante a suspensão dos atos da Comissão Processante, por decisão judicial, o prazo de 90 (noventa) dias para conclusão do processo de cassação estaria suspenso e, conseqüentemente o prazo de afastamento pelo mesmo período. 4. **Ocorre que não há previsão normativa de afastamento cautelar no âmbito do Decreto-Lei 201/67 - indicado como fundamento do Decreto Legislativo 332/2012 - sendo tal prazo fixado apenas para fins de conclusão do processo pela Comissão Processante. Também não há indicação de nenhuma outra fonte formal de direito como fundamentação legal para o afastamento cautelar decretado, vislumbrando-se irregularidade na edição do ato por ausência de motivação/fundamentação legal.** 5. Ademais, referido prazo ostenta natureza decadal, não

susceptível de suspensão, interrupção ou prorrogação, motivo pelo qual é forçoso reconhecer a caducidade do ato de afastamento. Precedentes do STJ. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. (0045758-80.2012.8.19.0000 - AGRADO DE INSTRUMENTO - 2ª Ementa - DES. CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA - Julgamento: 04/12/2012 - NONA CAMARA CIVEL)

À conta desses fundamentos, na forma autorizada pelo art. 105, § 6º do RITJ/RJ, julga-se procedente esta representação, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 01, de 09/05/2013, promulgada pela Câmara Municipal de São Sebastião do Alto, que acrescentou os arts. 70-A e seus § § 1º e 2º, bem como os incisos XXIV e XXV do art. 20 à Lei Orgânica.

Rio de Janeiro, 05/08/2013.

SIDNEY HARTUNG,
Desembargador Relator.