



DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0037256-40.2021.8.19.0000
REPTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PARAÍBA DO SUL
REPDO: EXMO SR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PARAÍBA DO SUL
LEGISLAÇÃO: LEI Nº 3756 DE 2021 DO MUNICÍPIO DE PARAÍBA DO SUL
RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ CARLOS VARANDA DOS SANTOS
C.R.: 5

Representação por Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 3.756, de 25 de março de 2021, que "institui a gratificação extraordinária aos servidores da Saúde durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente do Coronavírus no Município de Paraíba do Sul e dá outras providências". Norma de iniciativa parlamentar que incursiona no regime jurídico do servidor municipal. Violação aos artigos 7º e 112, § 1º, II, "b", ambos da Constituição Fluminense. Representação acolhida.

Vistos, relatados e discutidos estes autos Ação Direta de Inconstitucionalidade entre as partes acima mencionadas.

ACORDAM os Desembargadores componentes deste Órgão Especial do Tribunal de Justiça do ERJ em **acolher** a presente representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.756, de 25 de março de 2021, do Município de Paraíba do Sul.

Decisão () unânime (X) maioria.

1. Adota-se o relatório já lançado aos autos, às fls. 66/69.





2. E assim decidem adotando como razões, os fundamentos do parecer de fls.45/52, do i. Procurador de Justiça que passam a integrar o presente, e que a seguir se transcrevem, como fundamentação *per relationem*, evitando-se assim o vício da tautologia – (STJ ARE nº 428.932/MT, Relator Min. Marco Buzzi julgado em 9/12/2013 e STF AR no RO no H.C. nº 138.648/SC, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 12/10/2018):

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Exma. Sra. Prefeita do Município de Paraíba do Sul, cujo objeto é a integralidade da Lei Municipal nº 3.756, de 25 de março de 2021, que “institui a gratificação extraordinária aos servidores da Saúde durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente do Coronavírus no Município de Paraíba do Sul e dá outras providências”.

Eis o teor da norma impugnada:

LEI Nº 3.756/2021.

Art. 1º Fica instituída a gratificação extraordinária de combate ao COVID-19 aos servidores de Saúde da administração pública municipal, durante o período de reconhecimento de estado de calamidade pública do Município de Paraíba do Sul.

Art. 2º A gratificação extraordinária de combate ao COVID-19 não se incorpora ao vencimento ou salário do servidor para qualquer efeito e não poderá ser utilizada como base de cálculo para quaisquer outras vantagens, inclusive para fins de cálculo dos proventos da aposentadoria e das pensões.



Art. 3º Os critérios de concessão e os limites da gratificação de que trata esta presente lei serão fixados em ato do Poder executivo municipal.

Art. 4º as despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário.

Art. 5º esta lei vigorará em quanto perdurar o estado de calamidade pública do Município de Paraíba do Sul, decorrente da pandemia do novo coronavírus.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Frise-se, inicialmente, que as normas da Constituição Estadual que disciplinam o processo legislativo, mormente em matéria afeta à iniciativa, são de observância obrigatória por parte dos Municípios, à luz do princípio da simetria.

No ponto, a disciplina dos artigos 112, parágrafo 1º, II, "b" da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que reproduz, por obrigatória simetria, o art. 61, § 1º, inc. II, 'c', da Carta Federal, comete a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos e seu regime jurídico à iniciativa do Chefe do Executivo.

Tal regra de competência deve ter reprodução obrigatória em âmbito municipal por força do artigo 345 da Carta Estadual¹.

Note-se que a reserva de iniciativa tem como propósito garantir ao Chefe do Poder Executivo a exclusividade de iniciativa para

¹ Art. 345. O Município será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o intervalo mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição da República, nesta Constituição e os seguintes preceitos:





legislar sobre temas indispensáveis à gestão da Administração Pública, nos termos do que lhe é atribuído por força do mandamento constitucional.

Na hipótese em apreço, trata-se de disposição geral acerca de gratificação aplicável aos servidores integrantes do sistema de saúde da edilidade, tema ínsito ao regime jurídico aplicável ao funcionalismo municipal.

Como aponta a doutrina, é tradicional a diferenciação das vantagens pecuniárias em duas categorias principais, os adicionais e as gratificações, destacando-se que a distinção não importa uma diferenciação de regime jurídico, ou, para ser mais preciso, cada hipótese de vantagem pecuniária tem um tratamento próprio e específico.

No magistério de Marçal Justen Filho²(g.n.):

“(,,,) A expressão regime jurídico é utilizada para indicar um feixe de normas dentro do conjunto total do ordenamento jurídico. Sob esse ângulo, o regime jurídico é um subsistema normativo.

A expressão ‘regime jurídico’ pode inclusive indicar os diversos ramos do direito. Assim, não é incorreto aludir a ‘regime de direito administrativo’, ‘regime de direito comercial’ e assim por diante.

Mas, em termos mais precisos, a expressão ‘regime jurídico’ indica o conjunto de normas jurídicas que dispõem sobre um certo sujeito, bem ou atividade.

² Justen Filho, Marçal. Curso de direito administrativo / Marçal Justen Filho. 8.ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 109.



As normas que compõem o regime jurídico podem integrar diferentes ramos do direito. Assim, o regime jurídico da contratação administrativa envolve normas de direito civil, de direito comercial, de direito penal etc.(...)”

Deste modo, apesar de ter origem parlamentar, a Lei Municipal estabelece nova vantagem pecuniária para servidores do Poder Executivo Municipal, bem como impõe um expressivo dispêndio de recursos públicos para sua implementação, os quais, em última análise, demandarão recursos do orçamento destinado aos gastos com pessoal.

Sob este prisma, também resta configurado o vício material, eis que não houve dotação orçamentária específica para o aumento de despesa com pessoal.

A violação à regra constitucional da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes porque quando um membro do Parlamento apresenta projeto de lei contrário ao disposto no artigo 112, parágrafo 1º, II, “b” da CERJ, está, na verdade, tentando usurpar competência deferida privativamente ao Poder Executivo pela Carta Estadual.

Dito isto, tratando-se de norma que institui gratificação extraordinária aos servidores da Saúde durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente do Coronavírus, é de enorme clareza que a matéria está sujeita à regra de iniciativa, prevista nos artigos 112, § 1º, II, “b” da CERJ, cujo respectivo texto vai abaixo transcrito (g.n.):

Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao



Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público, a Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

.....

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

Ressalte-se, ainda, que as regras supramencionadas foram concebidas com o propósito de preservar o campo de atuação dos Poderes, a fim de impedir que um deles venha a subjugar ou mesmo suprimir os demais. Assim, como decorrência da referida violação, identifica-se a ofensa ao princípio da separação dos poderes, inscrito no artigo 7º da CERJ³.

Ademais, além da norma indigitada criar despesas de caráter operacional, acaba por interferir nas atribuições da Administração, invadindo seara típica de gestão pública.

A jurisprudência é assente nesta direção, como fazem ver a ementa dos seguintes julgados (g.n.):

CONSTITUCIONAL. ADI. CRIAÇÃO DE VANTAGEM FUNCIONAL PARA SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO EM EXERCÍCIO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA (ART. 61, §1º, II, "A", CF). AÇÃO ROCEDENTE. 1. Ação direta processada sob o rito do art. 10 da

³ Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



Lei 9868/1999 que, dada a simplicidade da questão jurídica em causa, comporta o julgamento imediato do mérito. Questão de ordem. 2. Viola a cláusula de reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "a", extensível aos Estados-Membros por força do art. 25 da CF) a concessão de gratificação a policiais militares integrantes de assessoria militar junto ao Tribunal de Contas estadual. O exercício funcional junto a outros órgãos ou Poderes não desnaturaliza o vínculo entre esses servidores e seu cargo e órgão de origem. 3. Ação julgada procedente. (ADI 5004/AL- Tribunal Pleno – Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 12.04,2018)

0036809-91.2017.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). NAGIB SLAIBI FILHO - Julgamento: 29/10/2018 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL Direito Constitucional. Representação de Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.598/2015. A norma impugnada autoriza o Poder Executivo a proceder à alteração pertinente na legislação municipal, que define a gratificação aos Guardas Municipais de Barra do Piraí, e dá outras providências. Alegação de inconstitucionalidade, uma vez que teria usurpado a competência do Chefe do Poder Executivo ao dispor sobre remuneração dos Guardas Municipais. A norma teria contrariado o princípio da separação de Poderes, previsto no art. 7º da Carta Estadual, haja vista que o Poder Legislativo expediu ordem direta ao Poder Executivo. A Lei deveria ser fruto de um projeto enviado pela Chefia do Poder Executivo. O artigo 112, § 1º, inciso II, alínea a, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabelece que compete à Chefia do Poder Executivo a iniciativa de leis que versem sobre a remuneração dos servidores públicos. "É inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, conceda ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos" (ADI 3176, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, j. em 30/06/2011.) Procedência da representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.598/2015 do Município de Barra do Piraí.



0052160-70.2018.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). MARIA AUGUSTA VAZ MONTEIRO DE FIGUEIREDO - Julgamento: 01/04/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL - REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DO MUNICÍPIO DE ITABORAÍ QUE INSTITUI A CHAMADA "GRATIFICAÇÃO DE APRIMORAMENTO" PARA CUSTEIO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO TECNOLÓGICA, BACHARELADO, LICENCIATURA, ESPECIALIZAÇÃO, APERFEIÇOAMENTO, MESTRADO E DOUTORADO - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS SOMADA À CRIAÇÃO DE DESPESA - VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. Em sede de repercussão geral (Tema no 917), o Supremo Tribunal Federal fixou tese no sentido de haver usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo sempre que a lei, cujo projeto foi de iniciativa parlamentar, versar sobre o regime jurídico de servidores públicos e criar despesa para a Administração. No caso dos autos, a Lei no 1.972/2006 do Município de Itaboraí dispõe sobre a concessão de gratificação de aprimoramento para custeio de cursos de graduação tecnológica, bacharelado, licenciatura, especialização, aperfeiçoamento, mestrado e doutorado, matéria que diz respeito ao regime jurídico. Demais, a norma prevê o pagamento da gratificação aos servidores municipais de todas as esferas de Poder e sem exigir que os cursos frequentados guardem relação com as atribuições do servidor, a evidenciar a natureza remuneratória e não interna corporis da disposição normativa. Desse modo, averiguada a afronta aos artigos 7º e 112 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Modulação temporal da declaração de inconstitucionalidade que se impõe, de modo a preservar os servidores beneficiados de boa-fé. Procedência da representação com efeitos ex nunc.

Ademais, em recentíssima decisão este Órgão Especial deferiu medida cautelar em hipótese semelhante (g.n.):





0010210-76.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). JACQUELINE LIMA MONTENEGRO - Julgamento: 23/08/2021 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL MEDIDA CAUTELAR EM REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE QUE TEM POR OBJETO A LEI COMPLEMENTAR Nº 279/2020 DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, QUE "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ASSEGURAR AOS SERVIDORES PROFISSIONAIS DE SAÚDE E SEGURANÇA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL GRATIFICAÇÃO POR ATIVIDADE ESSENCIAL NO PERÍODO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID - 19), NOS MOLDES DA LEI FEDERAL 13.979 DE 06 DE FEVEREIRO DE 2020". LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR INSTITUIDORA DE VANTAGEM PECUNIÁRIA AOS SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA RESERVADA CONSTITUCIONALMENTE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA DISPOR SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS INTEGRANTES DE SEU QUADRO DE PESSOAL. APARENTE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 112, § 1º, INCISO II DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, QUE REPRODUZ POR SIMETRIA O ARTIGO 61, §1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PERICULUM IN MORA EVIDENCIADO EM RAZÃO DA REPERCUSSÃO DO CUSTEIO DAS GRATIFICAÇÕES SOBRE OS GASTOS COM PESSOAL INDEPENDENTEMENTE DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR.

Estas as razões pelas quais a norma impugnada padece de inconstitucionalidade.

3. Por tais fundamentos, **acolhe-se** a presente representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.756, de 25 de março de 2021, do Município de Paraíba do Sul.

R.J. 06/12/21

DES. JOSÉ CARLOS VARANDA
RELATOR

