



Representação por Inconstitucionalidade n.º 0010210-76.2021.8.19.0000
Representante: EXMº SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS
Representado: EXMº SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS
Legislação: Lei Complementar nº 279/2020 do Município de Teresópolis
RELATORA: DES. JACQUELINE LIMA MONTENEGRO

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”. CAUTELAR DEFERIDA POR ESTE EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA NORMA. 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. PEDIDO QUE SE JULGA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 279/2020 DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0010210-76.2021.8.19.0000 proposta em face da Lei Complementar nº 279/2020 do Município de Teresópolis, em que é Representante, o EXMº SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, e Representado, o EXMº SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERSÓPOLIS,



Acordam os Desembargadores que compõem o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de seus votos, em **JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 279/2020 DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS.**

RELATÓRIO

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Teresópolis tendo 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 13979 de 06 de fevereiro de 2020”*.

Afirma o representante, em síntese, que cabe exclusivamente à Chefia do Poder Executivo a iniciativa legislativa relativa a servidores públicos integrantes da administração direta e seu regime jurídico, conforme artigo 112, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b” da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Sustenta que a legislação em tela consubstancia verdadeira intromissão do Legislativo em competência Exclusiva do executivo, já que não cabe ao Poder Legislativo local legislar sobre remuneração ou vantagens a serem concedidas aos servidores do Poder Executivo, com aumento de despesa sem previsão orçamentária, havendo patente vício de inconstitucionalidade formal e material.

Ressalta que o princípio constitucional da Separação dos Poderes atua como limitador da atuação parlamentar, de modo que caberia exclusivamente ao chefe do Poder Executivo editar lei que pudesse gerar aumento de despesa pública em relação aos seus servidores.





Requer a concessão de medida cautelar para suspensão da norma, indicando a probabilidade do direito invocado e o perigo na demora e, ao final, que seja julgada procedente a representação para pronunciar-se a inconstitucionalidade da integralidade da Lei Complementar nº 279/2020 do Município de Teresópolis com efeito *ex tunc*.

Despacho à fls. 20 determinando a prévia intimação do representado para prestar informações e a audiência dos órgãos interessados na forma do artigo 105 do RITJRJ.

Manifestação do Exmº Presidente da Câmara Municipal de Teresópolis à fls. 27/29 sustentado a ausência de *periculum in mora* e qualquer risco ao resultado útil do processo a justificar a concessão da cautelar pretendida pelo Representante, por se tratar de lei meramente autorizativa.

Afirma que a Lei Complementar impugnada não criou qualquer despesa nem tampouco interferiu no Executivo Municipal, vez que ainda depende de prévia regulamentação. Salaria que o Município de Teresópolis vive momento delicado no combate ao Coronavírus e garantir direitos aos servidores que estão na linha de frente do combate à pandemia reveste a lei em comento de absoluta função social.

Por fim, sustenta o representado ter agido no exercício de suas competências legislativas previstas na Lei Orgânica do Município de Teresópolis, que em seu artigo 32, inciso IV, dispõe que compete à casa legislativa “autorizar a concessão de auxílios e subvenções”.

Manifestação da Procuradoria Geral de Justiça à fls. 43/51, no sentido de que embora possua aparente natureza “autorizativa”, a Lei Complementar em comento cria pela via transversa um benefício para os agentes públicos municipais, delegando ao Poder Executivo estabelecer uma vantagem funcional que não prescinde de edição de lei formal.

Ressalta que apesar de seus mais nobres objetivos, a legislação usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal para deflagrar





processo legislativo que disponha sobre servidores públicos e seu regime jurídico. Deste modo, não pode o legislativo autorizar a prática de um ato cuja competência é privativa do Poder Executivo, dando à lei ares de delegação não prevista no texto constitucional, sendo a lei autorizativa inválida por burlar a repartição constitucional de competências.

Salienta que ao violar regra de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo a legislação objeto da representação acaba por afrontar também o próprio Princípio da Separação dos Poderes consagrado no artigo 7º da Constituição Estadual, e que o *periculum in mora* reside na repercussão do custeio da gratificação sobre os gastos com pessoal, em momento financeiro delicado experimentado pelos entes federativos, que vêm implementando medidas e contenção de despesas com gastos de pessoal.

Por tais razões, opinou o Ministério Público pelo deferimento da medida cautelar, suspendendo-se a eficácia da Lei Complementar nº 279/2020, do Município de Teresópolis.

À fls. 56/60 a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro oficiou no sentido de estarem presentes a alegada inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, e material, por ofensa à Separação de Poderes, porquanto se trata de Lei de autoria parlamentar que tem por objeto a concessão de aumento remuneratório em favor de servidores públicos municipais.

Opina pela concessão da medida cautelar, na medida em que presente a plausibilidade da invocada inconstitucionalidade e o risco da demora na tramitação do processo resultar em dano grave ou de difícil reparação como decorrência direta do aumento de gastos com pessoal, mediante o pagamento de verbas alimentares de remota chance de repetição ao erário.

Acórdão à fls. 74, onde foi concedida a medida cautelar para suspender a eficácia da lei impugnada até o julgamento final do mérito da presente Representação.



À fls. 106 e 109 foi certificada a ausência de nova manifestação do Representado, bem como da Procuradoria do Município de Teresópolis e da PGE, após a concessão da Medida Cautelar.

Parecer final da Procuradoria de Justiça à fls. 118, pela procedência da Representação.

É o relatório.

VOTO

Com efeito, em que pese o seu nobre objetivo, a Lei Complementar Representada traduz manifesta ingerência do legislador municipal nas atribuições reservadas constitucionalmente ao Poder Executivo local, que possui competência privativa para iniciar o processo legislativo das normas relativas a servidores públicos, seu regime jurídico e aumento de sua remuneração, conforme disciplina o artigo 112, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “b” da Constituição Estadual, que reproduz por simetria o artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c” da Constituição Federal.

Outrossim, apesar de ter origem parlamentar, a nova Lei Complementar Municipal estabelece uma nova vantagem pecuniária a alguns servidores do Poder Executivo Municipal (profissionais de saúde e da segurança), impondo um expressivo dispêndio de recursos públicos para a sua implementação, demandando recursos do orçamento destinado aos gastos com pessoal sem prévia dotação orçamentária específica para o referido aumento de despesa.

Note-se que a legislação *sub judice*, ao violar regra de iniciativa privativa do Chefe do poder Executivo acaba por afrontar também o Princípio da Separação dos Poderes, constante do artigo 7º da Constituição Estadual.

Conforme bem consignado pela Procuradoria Geral de Justiça:



“...a reserva de iniciativa tem como propósito garantir ao Chefe do Poder Executivo a exclusividade de iniciativa para 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 e de segurança pública da edilidade, tema ínsito ao regime jurídico aplicável ao funcionalismo municipal.

(...)

...embora tenha aparente natureza ‘autorizativa’, a legislação cria pela via transversa um benefício para os agentes públicos municipais, delegando ao Poder Executivo estabelecer uma vantagem funcional que não prescinde da edição de lei formal.

Inegável que os profissionais de saúde que atuam nas unidades públicas de saúde merecem remuneração adequada à sua nobre, essencial e exaustiva função, mormente diante do atual processo de trabalho que envolve aspectos físicos, emocionais e psíquicos decorrentes de seu labor na linha de frente do combate ao coronavírus.

No entanto, apesar de seus mais nobres objetivos, a legislação usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal para deflagrar processo legislativo que disponha sobre servidores públicos e seu regime jurídico.

(...)

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

Nesse sentido, a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação. Embora não haja obrigação de cumprimento,



é certo que a Constituição não menciona que a iniciativa privativa do Executivo esteja adstrita às leis impositivas.

Ademais, a Carta Magna estabelece que somente por lei formal podem ser estabelecidas regras gerais acerca do regime jurídico de servidores públicos e concedidos benefícios e vantagens remuneratórias a servidores públicos (art. 61, parágrafo 1º, II, 'c' da CF). Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no mencionado dispositivo, como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.

Em outras palavras, a simples existência da norma inconstitucional, de per si, é suficiente para que seja fulminada de morte porque os processos objetivos de controle de constitucionalidade têm por fim a depuração do ordenamento jurídico, isto é, a defesa da ordem constitucional..."

Vejamos alguns precedentes deste Egrégio Órgão Especial, no mesmo sentido:

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.876, DE 24 DE MARÇO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, QUE "REGULAMENTA O ADICIONAL DE INSALUBRIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, PREVISTA NO ART. 18, VIII, DA LC 168/2013, DEFININDO AS ATIVIDADES INSALUBRES PARA EFEITO DE PERCEPÇÃO DO ADICIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". RELEVÂNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO. REMUNERAÇÃO. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. MATÉRIAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. URGÊNCIA. REPERCUSSÃO DO CUSTEIO DO ADICIONAL SOBRE OS GASTOS COM PESSOAL, NOS PERCENTUAIS E TERMOS PREVISTO NA LEI, EM MOMENTO FINANCEIRAMENTE DELICADO EXPERIMENTADO PELOS ENTES FEDERATIVOS. REPERCUSSÃO DO CUSTEIO DO ADICIONAL SOBRE OS GASTOS COM PESSOAL, NOS PERCENTUAIS E TERMOS PREVISTO NA LEI, EM MOMENTO FINANCEIRAMENTE DELICADO EXPERIMENTADO PELOS ENTES FEDERATIVOS. OFENSA AOS ARTIGOS 7º E 112, § 1º, INCISO II, 'A' E 'B', DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.”

Secretaria do Órgão Especial
Av. Erasmo Braga, 115, 9º andar – sala 906 – Lâmina I
Centro – Rio de Janeiro – RJ
Telefone: + 55 21 3133-2190/3275/4185– sgjud.detoe@tjrj.jus.br
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0010210-76.2021.8.19.0000





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ÓRGÃO ESPECIAL

(0010138-89.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Des(a). MARIA HELENA PINTO MACHADO - Julgamento: 20/09/2021 - OE
- SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.925/2020, DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, QUE "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CRIAR A FORÇA TAREFA COVID-19 NOS MOLDES DO POT". CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS NA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. PROJETO DE LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO MATERIAL. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA. IRRELEVÂNCIA. A Lei nº 3.925/2020, do Município de Teresópolis, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre a implementação de força-tarefa para combate à COVID-19, com contratação de pessoal, veicula matéria tipicamente administrativa, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem incumbe a iniciativa para a proposição legislativa de normas que disponham sobre a criação e o provimento de cargos públicos, conforme prevê o §1º, do artigo 61 da CRFB/88, reproduzido por simetria pelo artigo 112, §1º, inciso II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Além disso, acaba por violar também o princípio da separação dos Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição da República e reproduzido no artigo 7º da Constituição Estadual, sendo irrelevante o fato de tratar-se de lei de cunho autorizativo, pois o Poder Executivo não necessita de autorização do Legislativo para praticar atos tipicamente administrativos. Por tais motivos, é de rigor a procedência da ação, para declarar inconstitucional a legislação invectivada, com efeitos erga omnes e ex tunc, como de regra no controle concentrado de constitucionalidade. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.”

(0010165-72.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Des(a). DENISE VACCARI MACHADO PAES - Julgamento: 04/04/2022 - OE
- SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)





“Representação por inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 5.703, de 16 de junho de 2020, que "Autoriza o Poder Público Municipal a conceder abono salarial emergencial (por risco), de no mínimo 40% (quarenta por cento) dos seus vencimentos a profissionais de linha de frente, ligados a saúde de atenção básica, média e alta complexidade". Paradigma de controle. Constituição Estadual. Normas atinentes ao processo legislativo. Normas constitucionais extensíveis. Lei que, proveniente de iniciativa parlamentar, versa sobre remuneração de servidores públicos municipais. Inconstitucionalidade. Iniciativa de lei privativa do chefe do Poder Executivo. Violação ao Princípio da Separação Harmônica de Poderes. Ofensa aos artigos 7º, 112, § 1º, II, 'a' e 'b', todos da Constituição Estadual. Exceção à Tese 917 do Supremo Tribunal Federal. Procedência da pretensão.”

(0045451-48.2020.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). JOSÉ CARLOS VARANDA - Julgamento: 05/04/2021 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Pelo exposto, VOTO no sentido de **JULGAR PROCEDENTE A PRESENTE REPRESENTAÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFEITO EX TUNC, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 279/2020 DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS.**

Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 2022.

JACQUELINE LIMA MONTENEGRO
Desembargadora Relatora

