



**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**

**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.**



**Vistos**, relatados e discutidos estes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0010210-76.2021.8.19.0000 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 Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de seus votos, em **DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA LEI IMPUGNADA.**

## 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 Exm<sup>o</sup> 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.

É o relatório.

### VOTO

Com efeito, a concessão de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade depende da comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez tratar-se de exceção ao princípio da presunção de constitucionalidade dos atos normativos, exigindo, ainda, a demonstração de relevância da fundamentação da representação.

E nos presentes autos afiguram-se presentes os requisitos necessários ao deferimento do pedido cautelar de suspensão dos efeitos da legislação objeto da representação, ante a aparente 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.

Conforme bem ressaltou a Procuradoria de Justiça:

*“..não procede o argumento da Representada de que inexistente ‘periculum in mora’ por se tratar de lei meramente autorizativa, e, portanto, insuficiente para produzir qualquer efeito concreto no âmbito das relações jurídicas.*

*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, “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 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..."*

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, e o *periculum in mora* reside justamente na repercussão de eventual custeio da gratificação sobre os gastos com pessoal em momento financeiramente delicado experimentado por todos os entes federativos durante a pandemia do Coronavírus, que vêm implementando medidas de contenção de despesas, especialmente com gastos de pessoal.

Vejamos alguns precedentes deste Egrégio Órgão Especial:

“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. INDÍCIOS DE OFENSA AOS ARTIGOS 7º E 112, § 1º, INCISO II, “A” E “B”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DEFERIMENTO DA CAUTELAR.” (0010138-89.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MARIA HELENA PINTO MACHADO - Julgamento: 26/04/2021 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.925, DE 27 DE JULHO DE 2020. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR A FORÇA TAREFA COVID 19 NOS MOLDES DO POT SAÚDE DIRECIONADO PARA ESTUDANTES CURSANDO A ÁREA DA SAÚDE E AQUELES QUE TENHAM CURSO TÉCNICO DE QUALQUER ÁREA DA SAÚDE, CUIDADORES DE IDOSOS, ENFERMEIROS E TÉCNICOS DE ENFERMAGEM". CRIAÇÃO DE CARGOS OU FUNÇÕES PÚBLICAS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARTIGO 112, §1º, II, ALÍNEA "A", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. LEI QUESTIONADA HÁBIL A PRODUZIR EFEITOS IMEDIATOS. FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA. PRESENÇA. DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. Ao se analisar, em cognição sumária, os termos da Lei nº 3.925/2020, editada pelo legislador municipal, bem se verifica a aparente afronta ao princípio da separação dos Poderes (artigo 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro) e à norma do artigo 112, §1º, da Carta Política do Estado do Rio de Janeiro, que





confere ao Chefe do Poder Executivo a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos, que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e o aumento da respectiva remuneração. E considerando que o respectivo diploma legal é hábil para produzir efeitos imediatos, presentes, então, os requisitos exigidos para a concessão da medida liminar - fumus boni iuris e o periculum in mora. DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.” (0010165-72.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). DENISE VACCARI MACHADO PAES - Julgamento: 10/05/2021 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

“Representação de Inconstitucionalidade. 5.703, de 16 de junho de 2020. Autorização ao Poder Público Municipal para concessão de abono salarial emergencial de, no mínimo, 40% dos vencimentos, aos servidores municipais da área de saúde que atuam na linha de frente no combate ao coronavírus. Apreciação de pedido de medida cautelar. Aplicação do art. 105, do Regimento Interno do TJRJ. C O N C E S S Ã O D A M E D I D A C A U T E L A R, já que, a priori, há indícios de ingerência indevida da Casa Legislativa ao dispor sobre matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, na forma dos artigos 112, § 1º, II, “a” e “b” da Constituição Estadual e 53 da Lei de Organização do Município de Volta Redonda.” (0045451-48.2020.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). OTÁVIO RODRIGUES - Julgamento: 17/08/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)





Por fim, em que pese a Lei Complementar impugnada ainda carecer de regulamentação, encontra-se em plena vigência e a suspensão da eficácia da norma se revela adequada a evitar possíveis prejuízos ao erário até o julgamento final da presente representação, aplicando-se no caso a regra geral (efeitos *ex nunc*), conforme artigos 11, § 1º da Lei nº 9868/99 e 104, § 5º, do Regimento interno deste Egrégio Tribunal de Justiça.

Pelo exposto, VOTO no sentido de **CONCEDER A MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 279/2020 DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS ATÉ O JULGAMENTO DO MÉRITO DA PRESENTE REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

Comunique-se.

Notifique – se o representado para prestar informações em 30 (trinta dias) na forma do artigo 106, inciso II, do RITJRJ.

Intime-se a Procuradoria Geral do Município de Teresópolis e a Procuradoria Geral do Estado para manifestação nos termos do artigo 104, § 2º, do RITJRJ e do artigo 162, § 3º, da Constituição Estadual.

Após, dê-se vista à Procuradoria Geral de Justiça.

Rio de Janeiro, 23 de agosto de 2021.

**JACQUELINE LIMA MONTENEGRO**  
**Desembargadora Relatora**

