



REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE  
PROCESSO Nº 0027226-77.2020.8.19.0000  
ÓRGÃO ESPECIAL

**REPRESENTANTE:** EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS

**REPRESENTADO:** EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS

**RELATORA:** DES. INÊS DA TRINDADE CHAVES DE MELO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.323/20 DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS. LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO, QUE INICIALMENTE REDUÇÃO DOS VALORES INERENTES AOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS, INCLUSIVE O PREFEITO E VICE-PREFEITO, DOS CARGOS COMISSIONADOS E DAS FUNÇÕES GRATIFICADAS, EM RAZÃO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS. APÓS TRÊS EMENDAS PARLAMENTARES E VETO DERRUBADO A NORMA, COMO PUBLICADA, PASSOU A EXTINGUIR CARGOS DO PODER EXECUTIVO, PROMOVER EQUIPARAÇÃO SALARIAL DE SECRETÁRIOS COM O PODER LEGISLATIVO, BEM COMO REESTRUTURAÇÃO DO PESSOAL DO EXECUTIVO, COM O TÉRMINO DE CESSÕES DA SECRETARIA DE SAÚDE À OUTROS ÓRGÃOS E CESSAÇÃO DE FÉRIAS E LICENÇA PRÊMIO DE PESSOAL DA SECRETARIA DE SAÚDE. CÂMARA MUNICIPAL QUE, APÓS A CONCESSÃO DA LIMINAR NA PRESENTE REPRESENTAÇÃO, APONTOU A EXISTÊNCIA DE OUTROS VÍCIOS NA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO E ADERIU AO PEDIDO INICIAL. POSSIBILIDADE DE EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA, AINDA, QUE PRIVATIVA, DO PODER EXECUTIVO (ART. 112, §1, INCISO II, ALÍNEAS 'A' E 'B', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO - CERJ), MAS QUE ENCONTRA LIMITES, NO QUE A DOUTRINA DENOMINA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA, DE FORMA QUE NÃO PODEM AS EMENDAS ORIUNDAS DE PODER DIVERSO DAQUELE QUE DEU INÍCIO AO PROCESSO LEGISLATIVO, DESVIRTUAR OU DESNATURAR A PREVISÃO ORIGINÁRIA, SOB PENA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 6º E 7º DA CERJ), COMO OCORREU NO PRESENTE CASO. EQUIPARAÇÃO SALARIAL VEDADA ENTRE SECRETÁRIOS**



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE  
PROCESSO Nº 0027226-77.2020.8.19.0000  
ÓRGÃO ESPECIAL**

**MUNICIPAIS, PRESIDENTES DE AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES E VEREADORES MUNICIPAIS, QUE OFENDE À REGRA PREVISTA NO ART. 37, INCISO XIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, REPRODUZIDA NO ART. 77, INCISO XV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO QUE SE IMPÕE.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade - Processo nº **0027226-77.2020.8.19.0000**, em que é Representante **EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS** e Representado **EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS**.

*ACORDAM* os Desembargadores componentes deste Órgão Especial, por **UNANIMIDADE**, em **JULGAR PROCEDENTE** a presente Representação, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

**VOTO**

Cuida-se de Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo **EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS** contra a integralidade da lei municipal no 2.323/20, em razão de sua inconstitucionalidade formal e material.

Relata o Representante que se cuida de projeto de iniciativa do Executivo Municipal, que previa em seus dois artigos a redução salarial dos agentes políticos, inclusive Prefeito e Vice-prefeito, dos cargos comissionados e das funções gratificadas (Anexo 1 – Index 05), em razão da pandemia do Novo CORONAVIRUS – COVID 19.

Narra que, todavia, sobreveio a lei discutida, após três emendas parlamentares, e cujo veto executivo restou derrubado, que extingue cargos do Poder Executivo, promove equiparação salarial com o Poder Legislativo, bem como reestrutura pessoal do Executivo, com o término de cessões da Secretaria de Saúde à outros órgãos e cessação de férias e licença prêmio de pessoal da Secretaria de Saúde, tudo em



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE  
PROCESSO Nº 0027226-77.2020.8.19.0000  
ÓRGÃO ESPECIAL**

afronta as determinações constitucionais, desvirtuando o projeto original.

Desta forma, aduz a invalidade da norma, por violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos, Separação de Poderes, já que se trata de competência exclusiva do Poder Executivo para leis que alterem o serviço público, bem como promoção de uma equiparação salarial vedada, em violação aos artigos 7º, 77, XVIII e XV, 83, II, 112, §1º, II, a e b e 115, §1º, da CERJ.

Requeru, assim, medida liminar para sustar os efeitos da norma, antes seus reflexos imediatos e danosos ao serviço público municipal e ao final a procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada.

**Decisão monocrática de fls. 39 que deferiu a liminar pleiteada**, ad referendum do Colegiado do E.Órgão Especial, na forma regimental, ante a presença de seus requisitos cumulativos.

Expedidos mandados de notificação e intimação, não vieram respostas, conforme certidão de fls. 54.

Parecer da D.Procuradoria de Justiça, de fls. 58 e seguintes, pela ratificação da decisão liminar.

**Acórdão de fls. 74 que ratificou a liminar deferida.**

**Às fls. 136 e segts veio a manifestação da Câmara Municipal** aduzindo que o processo legislativo que culminou na edição da Lei nº 2.323/2020 não observou as fases indispensáveis à sua validade, de forma que "defender a constitucionalidade de uma Lei absolutamente inconstitucional, seria afrontar os Princípios da Boa-fé Processual, da Cooperação, da Supremacia do Interesse Público, da Legalidade, da Segurança Jurídica, da Harmonia e Independência dos Poderes."



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE  
PROCESSO Nº 0027226-77.2020.8.19.0000  
ÓRGÃO ESPECIAL**

**O Município de Rio das Ostras às fls. 177 protesta pela procedência** da presente Representação.

**A D.Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro oficiou também pela procedência do pedido** (index 179), com declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.323, de 02 de maio de 2020, do Município de Rio das Ostras.

Parecer da D.Procuradoria de Justiça (index 186), igualmente pela procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade, com eficácia ex tunc e efeitos erga omnes, da Lei nº 2.323, de 02 de maio de 2020, do Município de Rio das Ostras, por violação aos artigos 6º, 112, § 1º, 145, inciso II da Constituição Estadual.

**É o breve relatório.**

**Passo ao voto**

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade contra a Lei nº 2.323, do Município de Rio das Ostras, que “dispõe sobre a redução dos valores inerentes aos subsídios dos agentes políticos, inclusive o Prefeito e Vice-Prefeito, dos cargos comissionados e das funções gratificadas, em razão da pandemia do novo coronavírus – COVID19 e a necessidade de manutenção dos pagamentos, benefícios e empregos”.

Em apertada síntese, e como acima relatado, cuida-se de projeto de iniciativa do Executivo Municipal, que previa em seus dois artigos a redução salarial dos agentes políticos, inclusive Prefeito e Vice-prefeito, dos cargos comissionados e das funções gratificadas (Anexo 1 – Index 05), em razão da pandemia do Novo CORONAVIRUS – COVID 19, o qual após três emendas parlamentares e veto do Executivo derrubado, passou a extinguir cargos do Poder Executivo, promover equiparação salarial com o Poder Legislativo, bem como reestruturação do pessoal do Executivo, com o término de cessões da



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE  
PROCESSO Nº 0027226-77.2020.8.19.0000  
ÓRGÃO ESPECIAL**

Secretaria de Saúde à outros órgãos e cessação de férias e licença prêmio de pessoal da Secretaria de Saúde.

Sustenta, assim, o Representante a inconstitucionalidade da norma, por violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos, Separação de Poderes, bem como promoção de uma equiparação salarial vedada, em afronta aos artigos 7º, 77, XVIII e XV, 83, II, 112, §1º, II, a e b e 115, §1º, da CERJ.

Como bem anotado pela D.Procuradoria de Justiça, e como consta do relatório acima, no index 136 a própria Câmara Municipal de Rio das Ostras evidenciou a existência de outros vícios na tramitação do processo legislativo, tendo aderido ao pleito exordial e protestado pela procedência da presente Representação.

Conforme se observa dos documentos trazidos aos autos, o texto original do Projeto de Lei nº 026/2020 encaminhado ao Poder Legislativo previa inicialmente redução “dos subsídios dos agentes políticos, inclusive do Prefeito e do Vice Prefeito, dos cargos comissionados e das funções gratificadas” e, também, a redução, em 20%, do “valor da remuneração dos cargos em comissão de Assessor Executivo e Coordenador do Fundo Municipal de Saúde”.

Conforme relatado na inicial, durante a tramitação do processo legislativo foram apostas 3 (três) emendas parlamentares que alteraram de forma substancial o projeto de lei originário, incluindo matérias estranhas à propositura original e que se inserem em matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, de forma que o texto final trata disciplina da redução de subsídios, extinção de cargos comissionados, à equiparação remuneratória entre cargos, retorno de servidores cedidos e ao gozo de férias por determinada parcela do funcionalismo, e restou assim publicada:

**Lei nº 2.323, de 02 de maio de 2020**

art. 1º – Ficam reduzidos os subsídios dos agentes políticos, inclusive Prefeito e Vice-prefeito, dos cargos comissionados e das funções gratificadas, conforme simbologias e percentagens, previstos no Anexo I e II, desta lei.

Art. 2º – Ficam extintos os cargos comissionados de Simbologia DAS 1



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**PROCESSO Nº 0027226-77.2020.8.19.0000**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

e DAS 2 – Assessor Executivo I e Assessor Executivo II – que não tenham nomenclatura de Secretários e Subsecretários Municipais, Procurador-Geral, Sub-Procurador Geral ou Presidentes e Vice-Presidentes de Fundações Públicas e Autarquias Municipais. (redação da emenda legislativa 01)

Art. 3º. - A remuneração dos Secretários Municipais, Presidentes de Autarquias e Fundações fica equiparada ao subsídio atual dos vereadores municipais, salvo no caso da Secretaria de Saúde.(redação da emenda legislativa 02)

Art. 4º – Todos os servidores ororiginários da Secretaria de Saúde e cedidos a outras Secretarias ou Órgãos deverão retornar para exercer suas atividades, na Secretaria Municipal de Saúde. (redação da emenda legislativa 02)

Art. 5º – Todos os servidores originários da Secretaria de Saúde gozando férias ou licença prêmio deverão retornar para exercer suas atividades na Secretaria Municipal de Saúde.(redação da emenda legislativa 02)

Art. 6º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário e surtindo seus efeitos financeiros a partir de 01 de abril de 2020.

Emenda legislativa 03 – que deu nova redação ao anexo da lei.

Como cediço, é de competência privativa do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração e sobre o regime jurídico dos servidores públicos e provimento de cargos, ex vi do art. 112, §1, inciso II, alíneas 'a' e 'b', da Constituição do Estado - CERJ.

Não se descarta da possibilidade de emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa, ainda, que privativa, do Poder Executivo, mas que encontra limites, no que a doutrina denomina de pertinência temática, de forma que não podem as emendas oriundas de Poder diverso daquele que deu início ao processo legislativo, desvirtuar ou desnaturar a previsão originária, sob pena de violação à Separação de Poderes (art. 6º e 7º da CERJ c/c do art. 112, §1, inciso II, alíneas 'a' e 'b', também da CERJ), como ocorreu no presente caso.



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE  
PROCESSO Nº 0027226-77.2020.8.19.0000  
ÓRGÃO ESPECIAL**

Nesse sentido a jurisprudência desse C.Órgão Especial:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. **TEXTO FINAL DOS ARTS. 1º E 4º, DA LEI Nº 6.323/2018, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, RESULTANTE DA MODIFICAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 592-A/2017, DE AUTORIA DO PODER EXECUTIVO, POR EMENDA PARLAMENTAR, APÓS A REJEIÇÃO DO VETO DO PREFEITO.** ART. 1º QUE INCLUIU NO § 2º, DO ART. 10, DA LEI Nº 5.623, DE 01/10/2013, A OBRIGAÇÃO DO PODER EXECUTIVO ¿NO PRAZO DE ATÉ SEIS MESES, VIABILIZAR A FORMAÇÃO DE NÍVEL MÉDIO DOS OCUPANTES DOS CARGOS DE MERENDEIRA, DE INSPEÇÃO DE ALUNOS E DE AGENTE EDUCADOR II¿ (ART. 1º). ART. 4º QUE ALTEROU DE 04 (QUATRO) PARA 07 (SETE) OS NÍVEIS DE ESCALONAMENTO AO ADICIONAR ¿MAIS TRÊS FAIXAS DE TEMPO DE SERVIÇO ¿ SENDO A PRIMEIRA DE MAIS DE 15 ATÉ 20 ANOS, A SEGUNDA DE MAIS DE 20 ATÉ 25 ANOS E A TERCEIRA ACIMA DE 25 ANOS ¿ NOS MESMOS PERCENTUAIS JÁ APLICADOS NAS FAIXAS DE TEMPO DE SERVIÇO DO ANEXO I¿. **INOVAÇÃO QUE IMPORTOU ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA REMUNERATÓRIA QUE INTEGRA O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO QUADRO DE PESSOAL DE APOIO À EDUCAÇÃO,** RESULTANDO EM AUMENTO DE DESPESAS. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES E ENCARGOS À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA FIRMAR CONVÊNIOS COM ENTIDADES EDUCACIONAIS, COM VISTAS À FORMAÇÃO DE NÍVEL MÉDIO DOS SERVIDORES QUE ESPECIFICA, NO PRAZO DE SEIS MESES, SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO. GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL QUE É MATÉRIA RELACIONADA AO FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, COM REPERCUSSÃO DIRETA NO ERÁRIO MUNICIPAL. **IMPOSSIBILIDADE DE O PODER LEGISLATIVO FORMALIZAR EMENDAS A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA QUANDO RESULTAR EM AUMENTO DE DESPESA, OU QUANDO DESPROVIDA DE PERTINÊNCIA À MATÉRIA VERSADA NO PROJETO ORIGINAL, SUBMETIDO A CLÁUSULA DE RESERVA.** **APLICAÇÃO DA TESE FIRMADA PELA C. SUPREMA CORTE NO JULGAMENTO DO TEMA Nº 686.** VIOLAÇÃO À CLÁUSULA DE RESERVA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTS. 7º; 112, § 1º, II, ¿B¿, E 113, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DOS ARTS. 1º E 4º, DA LEI Nº 6.323/2018, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, POR VÍCIO DE INICIATIVA. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. (0018468-41.2022.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MAURO DICKSTEIN - Julgamento: 24/04/2023 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 2.727 do Município de Rio das Ostras. Alteração da norma regulamentadora do ¿Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros¿. **Projeto de lei de iniciativa do Executivo. Alteração por quatro emendas parlamentares.** Alegação de violação formal ao processo legislativo, baseada em normas regimentais da Casa Legislativa e na Lei Orgânica municipal. Impossibilidade. Violação reflexa. Descabimento na via controle abstrato. Jurisprudência reiterada do STF. **Falha formal por vício de iniciativa. Limitações constitucionais às emendas parlamentares: vedação ao aumento de despesa e pertinência temática em relação ao projeto originário. Emendas nos 1 e 2 que não desnaturam a proposta do**



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE  
PROCESSO Nº 0027226-77.2020.8.19.0000  
ÓRGÃO ESPECIAL**

**Chefe do Executivo. Emendas nos 3 e 4 que alteram substancialmente o projeto original.** bem como criam renúncia de receita sem estimativa do impacto financeiro. Dispositivos que contrariam os artigos 7º e 113, inciso I, da Constituição Fluminense, bem como o art. 113 do ADCT. Vícios formais de iniciativa e de procedimento propriamente dito. Inconstitucionalidade dos §1º, §2º e §3º do art. 6º e (introduzidos pela emenda parlamentar aditiva nº 3) e dos §3º, §4º e §9º do art. 56, art. 57, caput, e inciso II e §1º e §4º do art. 59 (introduzidos pela emenda parlamentar aditiva nº 4) da Lei Municipal nº 2.727/2022 de Rio das Ostras. Preliminar de inadequação da via eleita acolhida. Procedência parcial da representação do prefeito. (0072314-70.2022.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). BERNARDO MOREIRA GARCEZ NETO - Julgamento: 27/03/2023 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Ademais, o art. 03 promove equiparação salarial vedada entre os Secretários Municipais, Presidentes de Autarquias e Fundações e vereadores municipais (salvo no caso da Secretaria de Saúde) em flagrante ofensa à regra prevista no art. 37, inciso XIII, da CRFB/88, reproduzida no art. 77, inciso XV, da Constituição estadual, in verbis:

***“É vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no artigo 82, § 1º, desta Constituição”.***

Sobre o tema, em situação análoga, também já decidiu esse C.Órgão:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei estadual nº 5.164/07. Diploma autorizador da instituição de fundações públicas de direito privado, para prestação de serviços de saúde. Impugnação aos artigos 44 e 45, objeto de emenda parlamentar. **Equiparação salarial entre servidores efetivos e aqueles contratados pela fundação sob regime celetista. Vedação à demissão imotivada dos novos contratados. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a criação de cargos, regime jurídico de servidores públicos e aumento de sua remuneração. Afronta à iniciativa reservada e aos princípios da separação dos poderes e da vedação à vinculação da remuneração de servidores públicos (art. 37, inciso XIII, da Constituição da República, e artigos 7º, 77, inciso XV e 112, §1º, inciso II, alínea a e b, da Constituição Estadual).** Proibição de emenda parlamentar em caso de aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada (art. 113, inciso I, da Carta estadual). Precedentes. Inconstitucionalidade reconhecida. Procedência do pedido. [0047398-60.2008.8.19.0000](#) - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Des(a). CARLOS EDUARDO DA ROSA DA FONSECA PASSOS - Data de Julgamento: 08/05/2023 - Data de Publicação: 10/05/2023 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE  
PROCESSO Nº 0027226-77.2020.8.19.0000  
ÓRGÃO ESPECIAL**

Com efeito, a legislação impugnada acarreta mudanças profundas, inclusive remuneratórias e na estrutura dos órgãos municipais, afetando a gestão administrativa e financeira do Município, restando demonstrada a usurpação da competência do Poder Executivo.

Pelo exposto, VOTO NO SENTIDO DE **JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO INICIAL**, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.323, do Município de Rio das Ostras.

Rio de Janeiro, 03 de julho de 2023.

**DES. INÊS DA TRINDADE CHAVES DE MELO  
DESEMBARGADORA RELATORA**