

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
ÓRGÃO ESPECIAL**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0068170-58.2019.8.19.0000**

**REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO**

**REPRESENTADA: CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO**

**RELATORA: DESEMBARGADORA LEILA ALBUQUERQUE  
SESSÃO DE JULGAMENTO: 31 DE AGOSTO DE 2020**

**DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE.  
LEI DO MUNICÍPIO DE SÃO  
GONÇALO.  
ALTERAÇÃO DO ESTATUTO DOS  
SERVIDORES.**

Poder Legislativo aprovou Lei regulamentando adicional de 60% do vencimento-base a servidores do Poder Executivo.

Projeto de Lei apresentado por Vereador em flagrante desobediência à ordem Constitucional vigente, sendo o Projeto não sancionado pelo Sr. Prefeito e posteriormente promulgado pelo Presidente da Câmara Municipal.

Dispõe a Carta Magna, com reprodução obrigatória na Estadual, ser a iniciativa do Poder Executivo.

Entendimento pacificado na jurisprudência, consignado, inclusive, em sede de Repercussão Geral.

Reconhecimento do vício formal.

*Des. Leila Albuquerque*



Precedentes do Egrégio Órgão Especial.  
**DECLARAÇÃO DE  
INCONSTITUCIONALIDADE.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº **0068170-58.2019.8.19.0000** em que é Representante **EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO** e Representada **CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO;**

**ACORDAM** os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **unanimidade** de votos, em **declarar a inconstitucionalidade** da Lei nº 1.005/2019 do Município de São Gonçalo, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo Sr Prefeito do Município de São Gonçalo impugnando a seguinte Lei Municipal:

AUTOR – VER. SALVADOR SOARES

**LEI 1005/19**

**EMENTA:** ALTERA NO CAPUT DO ART. 90 DA LEI Nº 050/1991 – ESTATUTO DOS SERVIDORES, INCLUINDO TODOS OS SERVIDORES QUE OCUPAM CARGO NA DEFESA CIVIL DO MUNICÍPIO, COM ATENÇÃO ESPECIAL AO CARGO RETRO MENCIONADO DE TÉCNICO ESPECIALIZADO NA DEFESA CIVIL. O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO, COM FULCRO NO ARTIGO 35 § 7º DA LEI ORGANICA DO MUNICÍPIO, NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS:

“FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO NÃO MANTEVE O VETO E EU PROMULGO A SEGUINTE LEI”

Art. - 1º Altera o artigo 90 da Lei 050/1991 - Estatuto Dos Servidores Públicos Do Município De São Gonçalo, que passa a vigorar com a seguinte alteração:

*Art. 90 O servidor com efetivo exercício na Guarda Municipal, bem como os servidores na Coordenadoria da Defesa Civil farão jus ao adicional de risco de vida, na proporção de 60% (sessenta por cento), incidente sobre o vencimento base.*

Parágrafo Único – O adicional estabelecido neste artigo será concedido também a todos os servidores em exercício, que atuam junto a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Subsecretaria de Posturas.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

SÃO GONÇALO, EM 24 DE JUNHO 2019.

VALDINEI RENATO MARINS  
DINEY MARINS  
PRESIDENTE

O Requerente afirma que a Norma jurídica padece de vício de iniciativa e está em desacordo com a Constituição Estadual e com a Carta da República.

E pretende a suspensão dos efeitos dos artigos em sede de Medida Cautelar assim afirmando:

A probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) resta demonstrada pelos fundamentos da inconstitucionalidade do dispositivo legal municipal (Lei 1005/2019), face flagrante invasão do Poder Legislativo na competência exclusiva no Poder Executivo em legislar sobre matéria relativa a regime jurídico de servidores públicos.

O perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo decorre, por sua vez, da própria violação da Supremacia Constitucional e do fato de, se não lhe for suspensa a validade, a Administração ficará suscetível a investidas administrativas e judiciais que lhe convoquem a cumprir a Lei objeto da presente representação, o que, decerto, atentará contra a própria higidez do sistema constitucional.

A fls. 15/20, foram suspensos os efeitos da Norma.

Manifestação da Procuradoria do Município de São Gonçalo a fls. 30/31.

Informações a fls. 35/36.

A Procuradoria do Estado não se manifestou (fl. 52).

Parecer da douta Procuradoria de Justiça a fls. 57/63.

### **É o Relatório.**

A Câmara Municipal de São Gonçalo aprovou projeto de Lei que altera o Estatuto dos Servidores no tocante a adicional de risco de vida para determinadas categorias.

E o Prefeito ingressou em Juízo com esta Ação Direta de Inconstitucionalidade por ter sido da iniciativa de Parlamentar o Projeto, alegando:

No entanto, o que se depreende da leitura da norma é que houve flagrante invasão do Poder Legislativo na competência exclusiva no Poder Executivo, no que tange ao funcionamento e organização da Administração Pública e dos serviços públicos e, também, no que tange ao regime jurídico dos servidores públicos, em clara violação aos artigos 112, §1º, II, “d” e 145, VI da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que assim dispõem:

*CERJ. 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 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 inatividade; (...)*

*d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição; (NR)*

*Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado: (...)*

*VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei;*

*VI - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)*

*a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

*(...)*

Está a fls. 15/20 foi deferida a Medida cautelar pleiteada;

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo Sr. Prefeito do Município de São Gonçalo impugnando a seguinte Lei Municipal:

AUTOR – VER. SALVADOR SOARES

LEI 1005/19

EMENTA: ALTERA NO CAPUT DO ART. 90 DA LEI Nº 050/1991 – ESTATUTO DOS SERVIDORES, INCLUINDO TODOS OS SERVIDORES QUE OCUPAM CARGO NA DEFESA CIVIL DO MUNICÍPIO, COM ATENÇÃO ESPECIAL AO CARGO RETRO MENCIONADO DE TÉCNICO ESPECIALIZADO NA DEFESA CIVIL.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO, COM FULCRO NO ARTIGO 35 § 7º DA LEI ORGANICA DO MUNICÍPIO, NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS: "FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO NÃO MANTEVE O VETO E EU PROMULGO A SEGUINTE LEI"

Art. - 1º Altera o artigo 90 da Lei 050/1991 - Estatuto Dos Servidores Públicos Do Município De São Gonçalo, que passa a vigorar com a seguinte alteração:

Art. 90 O servidor com efetivo exercício na Guarda Municipal, bem como os servidores na Coordenadoria da Defesa Civil farão jus ao adicional de risco de vida, na proporção de 60% (sessenta por cento), incidente sobre o vencimento base.

Parágrafo Único – O adicional estabelecido neste artigo será concedido também a todos os servidores em exercício, que atuam junto a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Subsecretaria de Posturas.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

SÃO GONÇALO, EM 24 DE JUNHO 2019.  
VALDINEI RENATO MARINS  
DINEY MARINS  
PRESIDENTE

O Requerente afirma que a Norma jurídica padece de vício de iniciativa e está em desacordo com a Constituição Estadual e com a Carta da República.

E pretende a suspensão dos efeitos dos artigos em sede de Medida Cautelar assim afirmando:

A probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) resta demonstrada pelos fundamentos da inconstitucionalidade do dispositivo legal municipal (Lei 1005/2019), face flagrante invasão do Poder Legislativo na competência exclusiva no Poder Executivo em legislar sobre matéria relativa a regime jurídico de servidores públicos.

O perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo decorre, por sua vez, da própria violação da Supremacia Constitucional e do fato de, se não lhe for suspensa a validade, a Administração ficará suscetível a investidas administrativas e judiciais que lhe convoquem a cumprir a Lei objeto da presente representação, o que, decerto, atentará contra a própria higidez do sistema constitucional.

### **É o Relatório.**

A legitimidade *ad causam* do Representante está expressamente prevista no artigo 162 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

*“A representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais, em face desta Constituição, pode ser proposta pelo Governador do Estado, pela Mesa, por Comissão Permanente ou pelos membros da Assembleia Legislativa, pelo Procurador-Geral da Justiça, pelo Procurador-Geral do Estado, pelo Defensor Público Geral do Estado, por Prefeito Municipal, por Mesa de Câmara de Vereadores, pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, por partido político com representação na Assembléia Legislativa ou em Câmara de Vereadores, e por federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual”.*

E a petição inicial contém os requisitos legais e está acompanhada da documentação necessária à propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Quanto ao pedido cautelar, leciona Alexandre de Moraes:

*“O art. 102, I, p, da Constituição Federal, prevê a possibilidade de solicitação de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, necessitando, porém, de comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez tratar-se de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais, pois, conforme ensinamento de Paulo Brossard, “segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional. A lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário.*

*[...]*

*A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, após o transcurso de significativo lapso de tempo, demonstra a ausência do requisito do periculum in mora, necessário para a concessão de liminar”.<sup>1</sup>*

T.J. – O.E.  
DI nº 0068170-58.2019.8.19.0000  
Des. Leila Albuquerque

E é necessária a comprovação do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para sua concessão:

*“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LIMINAR. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA AUSENTES. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. 1. O deferimento de medida cautelar depende da demonstração do fumus boni iuris e do periculum in mora. 2. Ausentes os requisitos mencionados, deve ser indeferida a medida cautelar pleiteada. 3. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade indeferida”.*  
(10000160552287000 – Tribunal de Justiça de Minas Gerais - Órgão Especial - Desembargador Caetano Levi Lopes - Data de Julgamento: 22/03/2017)

*In casu*, a fumaça do bom direito está nos seguintes dispositivos Constitucionais:

*“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo*

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 13. ed. São Paulo: Atlas. 2003. pp. 499 e 501.

*Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*[...]*

*II - disponham sobre:*

*[...]*

*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”.*

*“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”.*



E há perigo na demora em retirar a eficácia da Norma do ordenamento jurídico:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE – LEI N. 10.927/2016 – ALTERAÇÃO DA DENOMINAÇÃO, DAS ATRIBUIÇÕES, DOS REQUISITOS PARA PROVIMENTO E DA LOTAÇÃO DE CARGO DO PODER EXECUTIVO – MATÉRIA REFERENTE À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL – APARENTE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR OFENSA AOS ARTS. 66, III, “C” E “F” E 90, XIV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS – EXISTÊNCIA DE PERIGO DA DEMORA*

*– CONVENIÊNCIA DA SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA NORMA TIDA POR INCONSTITUCIONAL – DEFERIMENTO.*

*1. É privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que versem sobre matérias relativas à organização administrativa, notadamente acerca da transformação de carreira integrante da estrutura de Secretaria Municipal.*

*2. Presença do fumus boni iuris, ante o aparente vício de inconstitucionalidade formal da norma, a teor do disposto nos arts. 66, inciso III, alíneas “c” e “f” e 90, inciso XIV, da Constituição Mineira.*

*3. Periculum in mora evidenciado pelo risco na manutenção dos efeitos da norma inconstitucional, o que configura a conveniência do sobrestamento de sua eficácia.*

*4. Medida cautelar deferida”.*

*(ADI 10000.16.074913-1/000 – Tribunal de Justiça de Minas Gerais - Órgão Especial – Desembargadora Aurea Brasil – Data de Julgamento: 07/06/2016)*

Desta forma, *deferre-se* a Medida Cautelar para suspender os efeitos da Lei nº 1.005/2019 do Município de São Gonçalo.

Cumpra-se o disposto no artigo 105, §3º, do Regimento Interno e oficie-se à Câmara Municipal para prestar informações no prazo de 30 dias.

Cite-se o Procurador do Município de São Gonçalo para apresentar defesa dos Atos em 10 dias e, em seguida, dê-se vista dos autos à Procuradoria Geral do Estado e ao Ministério Público.

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 2019.

**Desembargadora Leila Albuquerque**  
Relatora

A defesa da Norma foi feita nos seguintes termos pela Câmara Municipal e sua Procuradoria, ressaltando-se que a Procuradoria do Estado não se manifestou nos autos:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO  
PROCURADORIA GERAL



EXCELENTÍSSIMA SRA DRA DESEMBARGADORA RELATORA  
LEILA ALBUQUERQUE DO TRIBUNAL PLENO E DO ÓRGÃO  
ESPECIAL.

Processo nº 0068170-58.2019.8.19.0000  
Direta de Inconstitucionalidade Lei nº 1.005/2019 do Município de São Gonçalo

*T.J. – O.E.*  
*DI nº 0068170-58.2019.8.19.0000*  
*Des. Leila Albuquerque*



A **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO** na pessoa de seu presidente – Vereador Diney Marins – outorgando a Procuradoria Geral a representação junto ao judiciário, para prestar as informações requisitadas.

#### DOS FATOS

01 Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido liminar de suspensão dos efeitos das alterações sofridas na Lei nº 050/91 em razão da Lei nº 1.005/19.

02 A peça inicial se insurge, quanto a Lei nº 1005/19 de autoria do Vereador Alexandre Gomes que altera o caput do art. 90 da Lei nº 050/91, incluindo todos os servidores que ocupam cargo na defesa civil do município, em especial o técnico especializado em defesa civil a perceber adicional de risco de vida, na proporção de 60% do vencimento base.

#### DO DIREITO

03 Nesta Casa Legislativa o Projeto de Lei nº 0316/2017 tramitou na casa obedecendo o rito do Regimento Interno, com pareceres favoráveis, aprovada em plenários com 22 votos do total de 27.

04 Esclarece que o Projeto de Lei 0316/2017 foi enviado ao Poder Executivo para sanção.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO  
PROCURADORIA GERAL

#### CONCLUSÃO

05 Ante o exposto e tendo prestado as informações pertinentes, esta Câmara pugna pelo **INDEFERIMENTO** da liminar e no mérito pela **IMPROCEDÊNCIA** da ação, como medida de justiça.

06 Pugna que as publicações sejam feitas em nome do Subprocurador – Eumano Magalhães, OAB/RJ 102.439.

São Gonçalo, em 17 de fevereiro de 2020.

Eumano Magalhães  
Subprocurador  
OAB/RJ 102.439

*T.J. – O.E.*  
*DI nº 0068170-58.2019.8.19.0000*  
*Des. Leila Albuquerque*



Após a oitiva do Ministério Público, passa-se à apreciação do mérito.

De fato, a Constituição Federal estabelece que cabe ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a carreira e remuneração de seus servidores:

*“Deve-se observar que, de acordo com o art. 61, § 1º, da CF, em algumas matérias, a função legislativa do Congresso Nacional não inclui a de iniciativa, de competência exclusiva do Presidente da República, nos casos de disposição sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de suas remunerações e, ainda, a criação, estruturas e atribuições da Administração Pública, bem como as relativas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais”.*<sup>1</sup>

No mesmo sentido:

*“A participação da Câmara de Vereadores na organização do funcionalismo limita-se aos aspectos acima expostos, pois o provimento de cargos, a regulamentação do seu exercício e a prática de atos relacionados com os servidores públicos (nomeação, lotação, remoção, promoção, punição, demissão, exoneração, aposentadoria etc.) são da exclusiva alçada do prefeito ou do presidente da Câmara, quanto aos cargos e funcionários dos seus serviços auxiliares”.*<sup>2</sup>

Trata-se de Norma de reprodução obrigatória (o que foi observado pelo Constituinte Estadual) em razão do princípio da simetria:

*“É da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a*

<sup>1</sup> COSTA, Nelson Nery. Constituição Federal anotada e explicada. Rio de Janeiro: Forense. 5. ed. 2012. p. 298.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros. 16. ed. 2008. p. 611.

*e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio da simetria.*

*[ADI 2.192, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6-2008, P, DJE de 20-6-2008.]*

*“Lei estadual que dispõe sobre a situação funcional de servidores públicos: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a e c, CR/1988). Princípio da simetria.*

*[ADI 2.029, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6-2007, P, DJ de 24-8-2007.]*

*= ADI 3.791, rel. min. Ayres Britto, j. 16-6-2010, P, DJE de 27-8-2010]”.*<sup>3</sup>

E que tem como corolário o princípio da Separação dos Poderes:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.640/1998 DO ESTADO DE SANTA CATARINA – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONCESSÃO DE VALE-TRANSPORTE A SERVIDORES PÚBLICOS, INDEPENDENTEMENTE DA DISTÂNCIA DO DESLOCAMENTO – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO RESERVADO, NOTADAMENTE, AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a*

<sup>3</sup> A Constituição e o Supremo in <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>>. Acesso em: 23/10/2019.

*infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, institui vale-transporte em favor de servidores públicos, independentemente da distância do seu deslocamento: concessão de vantagem que, além de interferir no regime jurídico dos servidores públicos locais, também importa em aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes”.*

(ADI 1809, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 09-08-2017 PUBLIC 10-08-2017)

É, portanto, eivada de vício formal a Lei de iniciativa do Poder Legislativo que altera a remuneração de servidores do Poder

Executivo, ressaltando-se que além do vício formal não há qualquer previsão de fonte de custeio.

Cuida-se de conclusão exarada em Recurso Extraordinário submetido ao rito da Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal:

*“Recurso extraordinário. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. 2. Direito Administrativo. Servidor público. 3. Extensão, por meio de emenda parlamentar, de gratificação ou vantagem prevista pelo projeto do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal. 4. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei 5.810/1994). Artigos 132, inciso XI, e 246. Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial. Inconstitucionalidade formal. Artigos 2º e 63, I, da Constituição Federal. 5. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 132, XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará. Reafirmação de jurisprudência”.*  
(RE 745811 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 17/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL)

No mesmo sentido o Parecer do *Parquet*:

*“Direito Constitucional. Representação por Inconstitucionalidade tendo por objeto a Lei Municipal nº 1.005/2019, do Município de São Gonçalo, que alterou o caput do artigo 90 da Lei n. 050/91, determinando a concessão de adicional de*

T.J. – O.E.  
DI nº 0068170-58.2019.8.19.0000  
Des. Leila Albuquerque



*risco de vida a todos os servidores que ocupam cargo na defesa civil do Município de São Gonçalo, com especial atenção ao cargo de técnico especializado na defesa civil.*

*Legislação que institui vantagem pecuniária para servidores integrantes do Poder Executivo local, apesar do projeto ter decorrido de iniciativa parlamentar. Invasão de competência constitucionalmente reservada à Administração Pública para dispor sobre o sistema remuneratório dos integrantes de seu quadro de pessoal.*

*Manifesta violação à disciplina do art. 112, § 1º, inc. II, alínea 'b', da Constituição fluminense, que reproduz, por simetria, o art. 61, § 1º, inc. II, 'c', da Carta Federal. Ofensa ao princípio da separação dos poderes previsto no artigo 7º da CERJ.*

*Procedência da Representação”.*

Deve ser destacado o seguinte trecho do parecer, também instruído com decisões do Órgão Especial e do Superior Tribunal de Justiça:

*“A legislação em análise determina a concessão do benefício de “adicional de risco de vida” a servidores públicos integrantes do Poder Executivo local, embora tenha iniciativa parlamentar.*

*Como de conhecimento, o art. 112, parágrafo 1º da Constituição Estadual elenca as matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, garantindo-lhe exclusividade para a disciplina dos referidos temas.*

*Neste ponto, oportuno observar 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.*

*Assim, 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 Estadual.*

*Note-se que 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.*

*Assim, considerando que compete a cada ente federativo a regulamentação do regime remuneratório de seus servidores estatutários competirá ao Chefe do Executivo local a iniciativa de lei que crie o benefício, bem como a regulamentação da sua fruição.*

*Na hipótese em apreço, apesar de ter origem parlamentar, a Lei Municipal estabelece nova vantagem pecuniária para servidores do Poder Executivo Municipal, bem como impõe pela via transversa um expressivo dispêndio de recursos públicos para sua implementação, os quais, em última análise, demandarão recursos do orçamento destinado aos gastos com pessoal. Assim, também configurado o vício material, eis que não houve dotação orçamentária específica para o aumento de despesa com pessoal.*

*Portanto, 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”.*

**Considerando que a Norma foi promulgada em 24 de junho de 2019, com efeitos a contar da publicação em 26 de junho de 2019, tendo ocorrido a impugnação da norma em 21 de outubro, sendo deferida a Medida Cautelar em 23 de outubro de 2019, impõe-se apenas a preservação dos valores eventualmente pagos no período de 26 de junho de 2019 a 23 de outubro de 2019, a fim de não obrigar os servidores à eventual devolução de valores percebidos no período a título de gratificação prevista na Lei nº 1.005/2019, não ocorrendo, no entanto, qualquer incorporação aos vencimentos de tais valores.**

Ante o exposto, deve ser tornada definitiva a decisão liminar e declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 1.005/2019 do Município de São Gonçalo nos termos acima.

Desta forma, *julga-se* procedente o pedido.

Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2020.

**Desembargadora Leila Albuquerque**  
**Relatora**

*T.J. – O.E.*  
*DI nº 0068170-58.2019.8.19.0000*  
*Des. Leila Albuquerque*

