



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.1

Representante: Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Representado: Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Relatora: Desembargadora *Maria Angélica G. Guerra Guedes*

ACÓRDÃO

DIRETA DE INCOSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPUGNAÇÃO PELO REPRESENTANTE DAS NORMAS QUE REGULAM A CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES DE CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR DO DETRAN/RJ. DISPOSITIVOS QUE VIOLARIAM OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, A SEPARAÇÃO DE PODERES E A PROPORCIONALIDADE. LEI ESTADUAL N. 4.781/06 E DECRETO REGULAMENTAR.

1 – Inicialmente destaca-se a impossibilidade da pretendida análise de ato normativo secundário perante a CERJ por constituir ofensa reflexa.

Atos normativos secundários como regra são caracterizados pela falta de autonomia e não inovam a ordem jurídica. Dessa forma, devem ser impugnados pelos meios processuais pertinentes, apenas se submetendo ao controle de constitucionalidade em situações excepcionais. Precedentes do STF. (ADI 5028, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2014).

(ADI 2714, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2003).

2 – Controle político dos órgãos e entidades da administração atribuído ao Executivo. Separação de relevância constitucional. Poder Judiciário que, para garantir a harmonia e a independência entre os Poderes, se limita ao exame de legalidade, não lhe sendo permitido imiscuir-se no mérito administrativo.

A gestão política exercida pelo chefe do Executivo por meio dos cargos de livre nomeação e exoneração é corolário do



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.2

princípio democrático e meio, ainda que indireto, de soberania popular. É esperado que os gestores públicos eleitos, além de se pautarem pela legalidade estrita, providenciem aos administrados diversas prestações positivas de maneira a materializar os fins constitucionalmente estabelecidos dentro de seu âmbito de atuação.

2.1 – A interpretação do art. 37, V da Constituição pretendida pelo Representante engessaria a adequada gestão das atividades de administração pública.

No caso específico de cargos de direção, chefia e assessoramento inerentes à gestão política da Administração, é impossível a definição, em minúcia, de todas as atribuições possíveis, ao contrário do que deve ocorrer com cargos em que não se verifique escolhas baseadas no mérito administrativo. Interpretação constitucional proposta pelo Ministério Público que teria o efeito prático de tornar a Autarquia Estadual inadministrável. Precedente deste Órgão Especial (0017702-27.2018.8.19.0000).

3 – Inexistente a alegada usurpação de competência do Poder Legislativo.

A Lei Estadual n. 4.781/06 foi proposta por iniciativa do chefe do Executivo e deliberada de maneira regular pela Assembleia Legislativa respectiva, de acordo com a interpretação sistemática dos artigos 61, §1º, a e 48, X da Constituição Federal com reprodução simétrica na CERJ. Ausência de indicação de qualquer outra deficiência formal.

4 – Não comprovada, tampouco, alegada violação ao princípio constitucional da proporcionalidade pelo artigo 53 §1º da Lei Estadual n. 4.781/06.

Norma de transição. Adequação da remuneração dos servidores do DETRAN/RJ à estrita legalidade. Exclusão da GEE dos contracheques e absorção do respectivo valor na parcela designada por “vencimento-base”, mediante a devida compensação.

“Para as hipóteses pontuais em que o aumento remuneratório concedido pela Lei estadual nº 4.781/2006 não tenha sido suficiente para absorver todo o valor da GEE ao “vencimento-base”, foi necessária a previsão de



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.3

que “os valores de Gratificação de Encargos Especiais que excederem, por ocasião da aplicação integral do acréscimo de vencimento previsto nesta Lei, ao quantum estabelecido neste artigo, serão mantidos a título de direito pessoal”, de sorte a observar a garantia constitucional de irredutibilidade.”

Trata-se de expediente de uso comum pelo legislador quando da reforma de carreiras de Estado com o objetivo de respeitar o princípio constitucional de irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV CF).

REPRESENTAÇÃO CONHECIDA EM PARTE E, NESSA NA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação de Inconstitucionalidade n. **0017517-52.2019.8.19.0000**, em que figura como Representante o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e Representados o Governador do Estado do Rio de Janeiro e a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;

ACORDAM os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **por unanimidade** de votos, em **conhecer em parte do pedido** e, na parte conhecida, **julgar improcedente a Representação** nos termos do voto da Desembargadora Relatora, que passa a integrar o presente Acórdão.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Desembargadora **Maria Angélica G. Guerra Guedes**
Relatora



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.4

RELATÓRIO

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro tendo como objeto a expressão "*e pelos cargos de provimento em comissão*" contida no artigo 3º, inciso I; do art. 30; do art. 53, §1º e dos Anexos VII e VIII; todos da Lei Estadual nº 4.781 de 23 de dezembro de 2006 do Estado do Rio de Janeiro, assim como da expressão "*bem como as atribuições das respectivas chefias*" contida no art. 3º do Decreto Estadual nº 42.669 de 27 de outubro de 2010 e, por arrastamento, do art. 2º e do Anexo II do referido Decreto.

Sustenta, em diminuta síntese, que as sobreditas expressões contidas nas normas acima colacionadas conflitam com os preceitos inscritos nos artigos 7º; 9º, §§1º e 4º; 77 *caput* e incisos II e VIII; 98 inciso V; e 112, §1º, II, a), todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Às fls. 136-141, informações prestadas pela representada ALERJ, defendendo a presunção de constitucionalidade das normas impugnadas.

Nas fls. 148-163, informações oferecidas pelo Exmo. Sr. Governador do Estado no sentido da *improcedência* da Representação.

Em fls. 167-173, manifestação do Douto Procurador-Geral do Estado assegurando a constitucionalidade dos dispositivos atacados.

A Procuradoria de Justiça manifesta-se às fls. 180-197 no sentido de que seja dada procedência à Representação nos termos da inicial.

É o relatório. Passo ao voto.

A presente Representação trata da impugnação das normas que criam e regulam *funções de confiança e cargos de provimento por comissão* no âmbito da administração do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN/RJ).



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.5

Argumenta o Representante que as espécies legais apontadas (Lei Estadual n. 4.781/06, Anexos VII e VIII, e Decreto Estadual n. 42.669/10 e Anexos) criam hipóteses de provimento de funções de confiança e cargos comissionados (direção, chefia e assessoramento) que aviltariam os princípios constitucionais sobre a matéria na medida em que possuiriam atribuições *excessivamente genéricas*, não caracterizando, dessa maneira, as necessárias condições de *cargos de gestão política* quando se trata da possibilidade de nomeação de funcionários *ad nutum*, exceção à regra geral de provimento de cargos públicos via concurso público.

Sustenta o Ministério Público, ora Representante, que a competência para a criação de cargos públicos é do Poder Legislativo (art. 48, X CF – reproduzido em simetria na CERJ no art. 98, V), portanto, enxerga, na espécie, desequilíbrio na atuação constitucional dos poderes do Estado, em violação à repartição de competências.

Outrossim, impugna a norma expressa no §1º do artigo 53 da Lei Estadual n. 4.781/06. Pondera que a possibilidade de retenção a título de direito pessoal de parcelas remuneratórias que foram extintas viola o princípio da proporcionalidade e os princípios norteadores da administração pública (art. 37 CF), visto que garantida de forma não isonômica aos ocupantes dos cargos públicos da Autarquia.

Ab initio, não posso deixar de perceber que uma das normas atacadas na inicial se trata de um *decreto regulamentador*. Tal espécie normativa é, por excelência, ato normativo secundário que, a princípio, *não possui fundamento de validade na Constituição Estadual*.

De maneira a compreender o tema, necessário distinguir atos normativos primários de atos normativos secundários.

Atos normativos primários são dotados de autonomia, isto é, não contam, a princípio, com vínculo direto a nenhuma outra norma jurídica que não a Lei Magna. Ostentam também alto grau de generalidade e abstratividade em suas previsões, sendo aptos a inovar o ordenamento jurídico, criando direitos e obrigações. Esses atos se sujeitam aos instrumentos de *controle de constitucionalidade* seja pela via direta da Representação de Inconstitucionalidade, seja pela via do controle difuso.



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.6

Segundo a definição do próprio STF: “O ato normativo primário é norma que retira o seu fundamento de validade do próprio texto constitucional, obedecendo tanto ao processo legislativo inserido na Constituição Federal, quanto aos princípios constitucionais que orientam a sua elaboração. Esses atos inovam no ordenamento jurídico, podendo criar, modificar e extinguir direitos e obrigações. Para tanto, são revestidos dos atributos da generalidade, impessoalidade e abstratividade.”¹.

Há que se ressaltar, por oportuno, que o STF já decidiu que um ato normativo pode não ser *formalmente* primário, mas ainda assim apresentar as qualidades típicas dessa forma legal. Nessas hipóteses, esse ato poderá ser objeto de controle de constitucionalidade ainda que não seja, formalmente, ato normativo primário.

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. RESOLUÇÃO Nº 23.389/2013 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROPORCIONALIDADE RELATIVAMENTE À POPULAÇÃO. OBSERVÂNCIA DE NÚMEROS MÍNIMO E MÁXIMO DE REPRESENTANTES. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INDELEGABILIDADE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. FUNÇÃO NORMATIVA EM SEDE ADMINISTRATIVA. LIMITES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. 1. Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário. A Resolução nº 23.389/2013 do TSE, ao inaugurar conteúdo normativo primário com abstração, generalidade e autonomia não veiculado na Lei Complementar nº 78/1993 nem passível de ser dela

¹ STF. Vocabulário Jurídico (Tesouro). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarTesouro.asp?txtPesquisaLivre=ATO%20NORMATIVO>. Acesso em: mai.2020.



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.7

deduzido, em afronta ao texto constitucional a que remete – o art. 45, caput e § 1º, da Constituição Federal, expõe-se ao controle de constitucionalidade concentrado. Precedentes. 2. Embora apto a produzir atos abstratos com força de lei, o poder de editar normas do Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito administrativo, tem os seus limites materiais condicionados aos parâmetros do legislador complementar, no caso a Lei Complementar nº 78/1993 e, de modo mais amplo, o Código Eleitoral, recepcionado como lei complementar. Poder normativo não é poder legislativo. A norma de caráter regulatório preserva a sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Pode conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, limite do agir administrativo. Regras novas, e não direito novo. 3. Da Lei Complementar nº 78/1993, à luz da Magna Carta e do Código Eleitoral, não se infere delegação legitimadora da Resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral. 4. O art. 45, § 1º, da Constituição da República comanda a definição, por lei complementar (i) do número total de Deputados e (ii) da representação dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população – e não ao número de eleitores –, respeitados o piso de oito e o teto de setenta cadeiras por ente federado. Tal preceito não comporta a inferência de que suficiente à espécie normativa complementadora – a LC 78/1993 –, o número total de deputados. Indispensável, em seu bojo, a fixação da representação dos Estados e do Distrito Federal. A delegação implícita de tal responsabilidade política ao Tribunal Superior Eleitoral traduz descumprimento do comando constitucional em sua inteireza. 5. Compete ao legislador complementar definir, dentre as possibilidades existentes, o critério de distribuição do número de Deputados dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população, observados os demais parâmetros constitucionais. De todo inviável transferir a escolha de tal critério, que necessariamente envolve juízo de valor, ao Tribunal Superior Eleitoral ou a outro órgão. 6. A Resolução impugnada contempla o exercício de ampla discricionariedade pelo TSE na definição do critério de



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.8

apuração da distribuição proporcional da representação dos Estados, matéria reservada à lei complementar. A renúncia do legislador complementar ao exercício da sua competência exclusiva não legitima o preenchimento da lacuna legislativa por órgão diverso. 7. Inconstitucionalidade da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, por violação do postulado da reserva de lei complementar ao introduzir inovação de caráter primário na ordem jurídica, em usurpação da competência legislativa complementar. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, sem modulação de efeitos. (ADI 5028, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2014).

Grifei.

Já os atos normativos secundários, muito embora possam ostentar graus de generalidade a depender da matéria regulada, não possuem as características de inovação e autonomia já que não criam obrigações e têm como fundamento de validade um outro ato normativo que não a Constituição.

O ato normativo secundário é sujeito não a controle de constitucionalidade, mas a *controle de legalidade* a ser exercido oportunamente pelo Poder Judiciário quando provocado pelas *vias adequadas*.

Dessa forma, partindo da análise clássica do tema, chegamos à conclusão de que um *decreto regulamentador* não é espécie legislativa hábil a ser atingida por *controle concentrado de constitucionalidade* por não se tratar de *ato normativo primário*. É a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

ATOS NORMATIVOS DO IBAMA E DO CONAMA. MUTIRÕES AMBIENTAIS. NORMAS DE NATUREZA SECUNDÁRIA. VIOLAÇÃO INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME EM SEDÊ DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. É incabível a ação direta de inconstitucionalidade quando destinada a examinar atos normativos de natureza secundária que não regulem diretamente dispositivos constitucionais, mas sim



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.9

*normas legais. Violação indireta que não autoriza a aferição abstrata de conformação constitucional. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 2714, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2003).
Grifei.*

Dessa forma, o Decreto Estadual n. 42.669/10 somente poderia ser impugnado via controle concentrado de constitucionalidade caso possuísse características de *ato normativo primário*. O que, claramente, não se verifica no caso ora em análise, visto que o citado Decreto se limita a regulamentar a Lei Estadual 4.781/06.

Dessarte, deixo de conhecer da representação nessa parte, remanescendo, assim, o pedido relativo à inconstitucionalidade do ato normativo primário impugnado: a Lei Estadual n. 4.781/06.

A Representação traz como argumentação principal o raciocínio de que a legislação impugnada cria, no âmbito da administração do DETRAN/RJ, número excessivo de cargos comissionados com atribuições funcionais muito genéricas, de maneira que violaria os princípios constitucionais da administração pública.

Em relação à disciplina dos cargos de livre nomeação e exoneração para funções de direção, chefia e assessoramento, necessários se fazem os seguintes apontamentos.

Os cargos da administração pública são, via de regra, providos por meio de *concurso público* (art. 37, II da CF). As funções de confiança e os cargos comissionados no regime de livre nomeação e exoneração constituem exceção constitucional (art. 37, V CF).

No que se refere à administração pública, referido regime excepcional de cargos se justifica pela necessidade de as autoridades administrativas exercerem *controle político* sobre os diversos órgãos públicos da administração.

Esse *controle político* é corolário do princípio democrático e meio *indireto* de soberania popular, na medida em que é esperado que os gestores públicos eleitos, além de se pautarem pela legalidade estrita, providenciem aos



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.10

administrados diversas prestações positivas de maneira a materializar os fins constitucionalmente estabelecidos dentro de seu âmbito de atuação.

Ou seja, a criação de cargos-chave de administração política nos órgãos públicos sob o controle do chefe do Executivo (livre nomeação e exoneração) é elemento indispensável para que este Poder concretize sua função constitucional.

Justamente devido a esse *fim constitucional*, os cargos em comissão devem ser limitados a funções de *direção, chefia e assessoramento* dos órgãos e entidades (art. 37, V CF), sendo necessário, além do vínculo funcional ordinário que há entre qualquer servidor público e a administração, *respaldo político* para consecução de fins estratégicos específicos determinados pela autoridade nomeante. Nesse sentido posicionamento do STF sobre a matéria em Repercussão Geral:

EMENTA. *Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. **Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.** 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal*



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.11

sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

RE 1041210 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/09/2018.

Grifei.

Ainda que possam existir reparos a serem feitos na *técnica legislativa* do provimento legal atacado pela Representação, é óbvio, pela própria lógica, que os cargos listados nos Anexos VII e VIII da Lei Estadual 4.781/06 **são integrantes da administração superior da Autarquia**, uma vez que as atribuições descritas no Anexo legal tratam, nitidamente, de funções de direção, chefia e assessoramento.

Outro argumento apresentado pelo Ministério Público a fim de sustentar a suposta inconstitucionalidade da norma refere-se à alegação de que os cargos referentes ao exercício de funções de gestão não possuiriam suas atribuições definidas em minúcia na Lei. Ora, **a interpretação restritiva que o Representante propõe é incompatível com a necessidade de gestão dinâmica inerente à administração pública**, mormente se tratando do Poder Executivo, como é o caso dos autos.

Necessário rememorar, neste ponto, que a atuação dos ocupantes dos cargos de livre nomeação/exoneração, como não faz parte, a *priori*, da parte operacional direta da Autarquia, se insere na margem de discricionariedade do administrador, visto que o critério de preenchimento dos respectivos cargos circunscreve-se ao *mérito administrativo*, diretamente ligado às escolhas políticas do governante escolhido, conforme alhures já mencionado.



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.12

A intervenção judicial na delimitação dos cargos de confiança da administração executiva trata-se, na verdade, de uma possibilidade excepcional que só deve ser levada a cabo caso existam, demonstradas pelo Representante, imperiosas razões de fundo constitucional, como, por exemplo, a utilização desses cargos em substituição de funções burocráticas, técnicas ou operacionais da Autarquia.

Devemos lembrar que, ao Poder Judiciário, é legado apenas realizar o *controle de legalidade* dos atos do administrador, nunca adentrando na margem de discricionariedade inerente ao *mérito administrativo*.

O Judiciário não pode se substituir ao Executivo na gestão da coisa pública, sob pena de franca violação à separação de poderes.

A presente Representação pretende – de uma vez e com *arrastamento* do decreto regulamentar – a invalidação de *todos* os cargos comissionados da administração superior do DETRAN/RJ, resultado que o tornaria inadmissível, já que seriam extintos cargos-chave como *Presidente do Detran e Chefias de Unidade*.

Por oportuno, não se pode deixar de notar que, ao contrário do que se afirma na inicial, **os cargos de direção, chefia e assessoramento indigitados possuem suas atribuições descritas** de maneira idônea no Anexo VIII da Lei Estadual 4.781/06, de acordo com a natureza das suas funções, não acolhendo tampouco razão ao Ministério Público nesse ponto.

É até possível que exista o uso constitucionalmente pernicioso de tais nomeações ou desvios de função. Não se sabe. Nada há nos autos quanto a isso. Certo é que para a declaração de inconstitucionalidade da norma primária ou mesmo ilegalidade dos atos secundários, é preciso que o Representante logre carrear aos autos específicas razões que vão muito além da mera reprodução do ato legal impugnado seguida de citação genérica de princípios constitucionais da administração pública.

Ponderando reiteradamente as razões da Representação assim como os pareceres e as informações acostados, verifico que não existem razões suficientes para afastar a *presunção de constitucionalidade* da norma impugnada.



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.13

Não é outra a opinião deste Órgão Especial acerca do assunto. Vejamos:

*REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0017702-27.2018.8.19.0000. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA EM QUE SUSCITA A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ANEXO II DA LEI Nº 3.446/2.002, BEM COMO ALGUMAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS EM LEIS POSTERIORES, ATINENTES AO QUADRO GERAL DE PESSOAL DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE NOVA IGUAÇU – PREVINI. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA AO DISPOSTO NO ARTIGO 37, V, DA CRFB. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE DEVE SER JULGADA IMPROCEDENTE.
(Julgamento 02/07/2019. Rel. Des. Gabriel Zefiro.)*

Igualmente, tampouco verifico vício de iniciativa na norma vergastada. Ora, no que concerne à atribuição legal para sua formulação, verifico que a Lei Estadual n. 4.781/06 foi proposta por iniciativa do Chefe do Executivo e deliberada pela Assembleia Legislativa competente, de acordo com a *interpretação sistemática* dos artigos 61, §1º, a) e 48, X da Constituição Federal, com reprodução simétrica na CERJ, ou seja, em estrita observância às funções constitucionais de cada Poder. Se porventura existiu qualquer *inconstitucionalidade formal* no procedimento, o vício não foi demonstrado pela parte a que compete fazê-lo (o Representante).

No que diz respeito à impugnação da constitucionalidade do §1º do artigo 53 da Lei Estadual 4.781/06, trata-se de expediente de uso comum pelo legislador quando da reforma de carreiras de estado de forma a concretizar o princípio constitucional de irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV CF), afigurando-se, a meu ver, como uma regra de transição.

Nesse sentido, a explanação vertida pelo Procurador-Geral do Estado elucida a coerência e regularidade da norma:



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.14

“Veja-se que o caput do artigo 53 estipulou que “todas as Gratificações de Encargos Especiais percebidas a qualquer título ou natureza e sob qualquer denominação pelos servidores beneficiados pelo disposto na presente Lei, ainda que já se tenham incorporado, por qualquer modo ou motivo, à remuneração ou aos proventos dos respectivos beneficiários, ficam absorvidas e extintas pela tabela de vencimentos constante do seu Anexo II, ressalvadas as gratificações pagas exclusivamente pelo exercício de cargos em comissão”.

É dizer: o legislador, reconhecendo a natureza vencimental da parcela designada por “Gratificação de Encargos Especial”, ao mesmo tempo em que concedeu aumento remuneratório, reorganizou a composição da remuneração dos servidores do DETRAN/RJ, excluindo a GEE dos contracheques e absorvendo o respectivo valor na parcela designada por “vencimento-base”, mediante a devida compensação.

Ocorre que, para as hipóteses pontuais em que o aumento remuneratório concedido pela Lei estadual nº 4.781/2006 não tenha sido suficiente para absorver todo o valor da GEE ao “vencimento-base”, foi necessária a previsão de que “os valores de Gratificação de Encargos Especiais que excederem, por ocasião da aplicação integral do acréscimo de vencimento previsto nesta Lei, ao quantum estabelecido neste artigo, serão mantidos a título de direito pessoal”, de sorte a observar a garantia constitucional de irredutibilidade.

Dúvida não há de que, da supressão da parcela “Gratificação de Encargos Especiais” e conseguinte aumento do “vencimento-base”, não poderia resultar diminuição do valor global da remuneração do servidor.

E foi justamente esse o propósito do combatido artigo 53, § 1º, da Lei estadual nº 4.781/2006: evitar indevida e inconstitucional redução remuneratória.

Logo, não se trata de ofensa ao princípio da proporcionalidade, mediante suposta perpetuação de uma gratificação exorbitante, porém de mero respeito à



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial



Representação de Inconstitucionalidade n. 0017517-52.2019.8.19.0000

FLS.15

garantia constitucional de irredutibilidade remuneratória. (fls. 172).”

No *caso sub examine*, o ora Representante limitou-se a reproduzir o ato legal impugnado, e a fazer citação genérica de princípios constitucionais norteadores da administração pública, deixando de apresentar argumentos que demonstrem, com a especificidade necessária, violações diretas aos dispositivos constitucionais comentados.

À conta de tais argumentos, o voto no sentido de **conhecer em parte do pedido**, excluindo da análise de constitucionalidade o Decreto Estadual nº 42.669/10, e, na parte conhecida, julgar **improcedente** a Representação.

Proceda-se às comunicações previstas no art. 117, parágrafo único do Regimento Interno Tribunal deste Tribunal.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Desembargadora **Maria Angélica G. Guerra Guedes**
Relatora

