



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO

ÓRGÃO ESPECIAL

**Direta de Inconstitucionalidade nº 0011875-98.2019.8.19.0000**

Representante: Procurador Geral do Estado

Procurador do Estado: Doutor Marcelo Lopes da Silva

Representado 1: Governador do Estado

Representado 2: Assembleia Legislativa

Legislação: Lei Nº 4799 de 2006 do Estado do Rio de Janeiro

Relator: Desembargador Nagib Slaibi

## ACÓRDÃO

*Direito Constitucional. Representação de inconstitucionalidade em face do art. 17 da Lei estadual nº 4.799/06, haja vista aparente afronta ao disposto no art. 77, inc. XVI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Aditamento do pedido exordial, para nele incluir a alteração feita no mesmo dispositivo impugnado, pela Lei nº 8.397/2019. Ajuizamento pela Procuradoria do Estado. Improcedência.*

*A Procuradoria do Estado alega que os servidores da LOTERJ, além de serem contemplados com o adicional por tempo de serviço, em razão do art. 17, da Lei 4.799/06, também contariam com a possibilidade de progredirem automaticamente, em razão do decurso do tempo.*

*Ausência de inconstitucionalidade formal, haja vista a competência legislativa para tratar da presente matéria. Pelo princípio da simetria, cabe ao Governo Estadual, aí englobado*

*o Executivo e o Legislativo, dispor quanto à organização administrativa do Estado e de suas autarquias.*

*Da mesma forma, a norma impugnada não ostenta inconstitucionalidade material, uma vez que o triênio e progressão horizontal teriam natureza jurídica distinta da verba especificada, o que, dessa forma, afastaria o suposto efeito cascata, uma vez que o primeiro é concedido de forma genérica aos servidores e sua causa determinante é única e exclusivamente o decurso do tempo de serviço público e a segunda seria uma vantagem decorrente da estruturação do quadro de carreiras da autarquia.*

*Improcedência do pedido*

**A C O R D A M os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por unanimidade, em julgar improcedente a representação, nos termos do voto do Relator.**

Representação de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, em face do art. 17 da Lei estadual nº 4.799/06, haja vista aparente afronta ao disposto no art. 77, inc. XVI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

No curso do processo, houve aditamento do pedido exordial, para nele incluir a alteração feita no mesmo art. 17 pela Lei nº 8.397/2019, que alterou a norma originariamente alvejada, estabelecendo requisitos de ordem meritória em combinação com o decurso do tempo para que os servidores da LOTERJ possam galgar os patamares remuneratórios em que foi escalonada a sua carreira.

Eis os termos do art. 17 da Lei estadual nº 4.799/06:

*"Art. 17 - As progressões na tabela de vencimentos dar-se-ão por critério de tempo de serviço, no cargo, observado o interstício mínimo previsto para cada nível, na forma do Anexo I desta Lei*

*§ 1º - Na contagem de tempo não será computado o período em que o servidor estiver em gozo de licença sem vencimentos.*

*§ 2º - O posicionamento dos atuais servidores na tabela de vencimentos do Anexo I desta Lei dar-se-á automaticamente, a partir de sua vigência, utilizando-se o critério do tempo de efetivo exercício no serviço público do Estado do Rio de Janeiro.”*

Por seu turno, segue o teor do art. 17, da Lei nº 4.799/2006 com a alteração feita pela Lei estadual nº 8.397/2019:

*"Art. 17. O desenvolvimento do servidor nos cargos de que trata esta Lei ocorrerá mediante avaliação periódica de desempenho satisfatória, regulamentada em ato próprio do Presidente da Loteria do Estado do Rio de Janeiro – LOTERJ, em conformidade com as condições de temporalidade disposta na tabela do Anexo ÚNICO da Lei nº 6.438, de 24 de abril de 2013, que altera o Anexo I da Lei nº 4.799, a contar da data da posse.*

*§ 1º - Na contagem de tempo não será computado o período em que o servidor estiver em gozo de licença sem vencimentos.*

*§ 2º - Os efeitos financeiros da progressão funcional ocorrerão a partir do primeiro dia subsequente à data em que o servidor houver completado o critério temporal.*

A Advocacia Pública do Estado, ora representante, aduz que o adicional por tempo de serviço, chamado de triênio, compreende parcela remuneratória concedida aos servidores públicos estaduais em percentuais incidentes sobre a remuneração base, os quais são pagos e progressivamente majorados a cada três anos.

Informa que o recebimento de triênios seria usualmente estendido aos servidores do Executivo, salvo se o estatuto próprio de regência afastar a incidência da regra geral da Lei nº 1.522/89 (com redação dada pelo art. 6º da Lei Estadual nº 1608/90).

Por não existir qualquer exceção no respectivo estatuto funcional, os servidores da LOTERJ (destinatários da lei ora

impugnada) já seriam beneficiários do adicional por tempo de serviço.

A Procuradoria do Estado alega, portanto, que os servidores da LOTERJ, além de serem contemplados com o adicional por tempo de serviço, em razão do art. 17, da Lei 4.799/06, também contariam com a possibilidade de progredirem automaticamente, em razão do decurso do tempo.

O Presidente da Assembleia Legislativa prestou informações arguindo, em preliminar, a perda do objeto desta representação, em virtude da alteração do art. 17, da Lei nº 4.799/2006 pela Lei estadual nº 8.397/2019.

Da mesma forma, destaca que, segundo a inicial, os servidores da LOTERJ seriam beneficiários do adicional por tempo de serviço, dado que o seu estatuto de regência não afasta a incidência da regra geral da Lei nº 1.522/89.

Em resultado, seria indispensável, para aferir-se o alegado repto à Constituição Estadual, verificar não apenas a legislação que disciplina o adicional de tempo de serviço, como a legislação específica aplicável aos servidores da LOTERJ.

Informa que a presente ação não poderia ser acolhida, uma vez que, conforme pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade da norma deve exsurgir diretamente do confronto do ato estatal impugnado com o texto constitucional, sem dependência do exame de outras espécies jurídicas infraconstitucionais.

No mérito, afirma que o autor não teria demonstrado que os servidores da LOTERJ teriam direito à percepção de triênios que configurariam o alegado *bis in idem* em relação ao instituto da progressão horizontal.

Da mesma forma, aduz que o triênio e progressão horizontal teriam natureza jurídica distinta da verba especificada, o que afastaria o suposto efeito cascata, uma vez que o primeiro é concedido de forma genérica aos servidores e sua causa determinante é única e exclusivamente o decurso do tempo de serviço público e a segunda seria uma vantagem decorrente da estruturação do quadro de carreiras da autarquia.

O representante aditou o pedido inaugural, para incluir a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 8.397/2019, dado que se trata de diploma de iniciativa parlamentar que disciplina o regime jurídico dos servidores da LOTERJ, afrontando a disposição do art. 112, § 1º, II, b, da CERJ e ao princípio da separação de Poderes.

Sustenta que o aditamento da peça inicial se justifica por economia processual, dado que nova ação para impugnar a constitucionalidade da Lei nº 8.397/2019, se julgada procedente, teria como consequência a reconstituição do dispositivo combatido nesta ação direta, exigindo a propositura de terceira representação para reproduzir todos os fundamentos deduzidos neste processo.

O Ministério Público opinou favoravelmente ao aditamento do pedido, o qual restou deferido por este Relator.

Novas informações da ALERJ, nas quais se bate pela impossibilidade de aditar-se o pedido de aditamento e reproduz, em seguida, os argumentos deduzidos em suas primeiras informações sobre o descabimento da representação de inconstitucionalidade em caso de inconstitucionalidade reflexa.

No mérito, afirma que a norma alteradora não trata das hipóteses versadas no art. 112, § 1º, II, b, da Carta Estadual e aduz que a Lei nº 8.397/2019 teria apenas ratificado a previsão contida na Lei nº 4.799/2006 no sentido de que a avaliação de que tratam os seus arts. 15 e 16 seria regulamentada em ato próprio do Presidente

da LOTERJ em conformidade com as condições de temporalidade dispostas na tabela do Anexo Único da Lei nº 6.438/2013.

Afirma que a nova redação do art. 17, da Lei nº 4.799/2006 não cuida, sob nenhum aspecto, do regime jurídico dos servidores da LOTERJ, sendo dispensável, *in casu*, a iniciativa do Chefe do Executivo e invoca, ainda, a decisão do STF na ADI nº 724-6, segundo a qual as normas que versam sobre iniciativa reservada não comportam interpretação ampliativa.

Parecer do Ministério Público opinando pela improcedência do pedido no tocante à redação originária do art. 17, da Lei nº 4.799/2006 e pela procedência do pedido, pela inconstitucionalidade formal, com relação ao aditamento relativo à Lei nº 8.397/2019.

### **É o relatório.**

Constata-se que se pretendem ver declaradas inconstitucionais as redações do art. 17, da Lei nº 4.799/2006 e do mesmo art. 17 da Lei nº 4.799/2006 impressa pela Lei nº 8.397/2019.

Inicialmente, há que se destacar que, a Representante é a Procuradoria Geral do Estado, órgão responsável pela advocacia do Estado e instituição sob o comando do Governador e vinculada às diretrizes determinadas pelo Poder Executivo Estadual.

Não obstante, além disso, convém observar que consta do §3º do art. 103 da Constituição da República que: *Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.*

Sobre o dispositivo em questão, ensina Uadi Lammêgo Bulos:

*Cumpra ao Advogado-Geral da União defender a norma, federal, distrital ou estadual, impugnada em ação direta de*

*inconstitucionalidade. Sua tarefa é de natureza exclusivamente defensiva, pois a Carta de 1988 o impediu de se manifestar contrariamente à norma jurídica que se busca impugnar. Por isso, seus posicionamentos sempre devem ser no sentido de velar pela preservação da constitucionalidade dos atos normativos. Não poderá posicionar-se em desfavor da lei cuja constitucionalidade foi postulada pelo autor da ação direta, pois o múnus indisponível que a Constituição lhe reservou impede-o de admitir a invalidade da norma impugnada. Isso porque o Advogado-geral da União é o curador da presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos (Curso de Direito Constitucional, 3ª ed., 2009, p. 200).*

No entendimento deste Relator, deveria ser aplicada tal regra ao caso da Procuradoria Geral do Estado, por simetria.

Registre-se, ainda, que diante da ausência de manifestação da Procuradoria do Estado, ente constitucionalmente competente para fazer a defesa do ato impugnado, deveria ser determinada a designação de Advogado dativo ou do Defensor Público Geral para fazer a defesa do ato impugnado.

Tal entendimento se justificaria, uma vez que, considerando os termos do procedimento de análise de constitucionalidade de uma norma, não seria possível fazer-se tal controle abstrato de validade, sem que houvesse algum legitimado passivo para tutelar sua essência de regularidade.

Assevere-se que, tendo em vista que a Carta Estadual não prevê o legitimado para fazer a defesa do ato impugnado, a norma aplicável é a da Constituição da República.

Todavia, ressalvando o entendimento deste Julgador, este egrégio Órgão Especial deliberou sobre esta matéria, no julgamento da Representação por Inconstitucionalidade nº 0031206-71.2016.8.19.0000, em sessão realizada em 18/06/2018, decidindo

pela desnecessidade de se nomear representante da OAB-RJ ou mesmo o Defensor Público Geral no caso.

Portanto, feitas essas considerações passa-se ao enfrentamento das questões ora apresentadas.

No que tange à alegação de inconstitucionalidade do dispositivo indicado e de sua posterior alteração, faz-se necessário concluir pela sua improcedência, uma vez que não se logrou demonstrar qualquer vício relativo à sua constitucionalidade.

O Representante alega contrariedade ao art. 77, XVI da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao fundamento de que os servidores da LOTERJ já seriam beneficiários do adicional por tempo de serviço e, por força do dispositivo alvejado, contariam, também, com a possibilidade de progredirem automaticamente pelo simples decurso do tempo.

Eis os termos da norma constitucional indicada:

*Art. 77 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:*

*XVI - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento;*

Inicialmente, compulsando os autos, verifica-se que os vícios formais questionados não se mostraram suficientemente substanciais para afastar a exigibilidade de uma norma que se encontra em plena efetividade há tão longo lapso temporal.

Ademais, em prestígio à autonomia constitucional dos Estados e analisando-se seus termos, mister concluir que não devem as mesmas serem declaradas inconstitucionais.

Na seara Federal, compete ao Presidente da República, na forma do art. 84, inc. IV, "a", da Constituição da República, dispor mediante decreto sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não importar em aumento de despesa.

As normas decorrentes de tal dispositivo, acrescido pela Emenda Constitucional nº 32/2001 adentram automaticamente na ordem jurídica estadual, distrital e municipal, essa em decorrência da regra extensiva do art. 30, caput, da Lei Maior.

Pelo princípio da simetria, cabe ao Governo Estadual, aí englobado o Executivo e o Legislativo, poder dispor quanto à organização administrativa do Estado e suas autarquias.

Logo, não se verifica qualquer vício formal que inquie os textos legais de eventual incongruência constitucional.

Quanto ao mérito da demanda, da mesma forma, não se logrou demonstrar quaisquer situações que pudessem afetar a regularidade constitucional do texto legal atacado.

Conforme dito, o parâmetro de controle invocado nesta representação é o art. 77, XVI, da Carta Fluminense, acima referido.

O pleito não merece acolhimento.

Ao que se pode constatar, o parâmetro indicado proíbe que eventuais vantagens pecuniárias componham a base de cálculo para concessão de outros acréscimos, as quais, somadas com os mesmos, venham a produzir um efeito cascata não pretendido pelo legislador, evitando-se majorações indesejadas e descabidas.

No entanto, analisando-se o teor da norma impugnada, constata-se que a mesma disciplina a progressão na carreira dos servidores, majorando seu padrão de vencimentos a cada lapso temporal.

Além disso, na forma do que restou muito adequadamente ressaltado no douto Parecer ministerial *“o estabelecimento de padrões mais elevados para o cargo, a que o servidor vai acedendo a cada cinco anos de sua vida funcional, constitui estímulo para que ele não busque outras carreiras mais atraentes do ponto de vista remuneratório, obrigando a Autarquia a constantes reposições do seu pessoal”*.

Veja-se, ainda, que conforme asseverado pelo douto Parquet, *“a progressão horizontal não se confunde com o adicional de tempo de serviço, que beneficia a generalidade dos servidores da Administração Direta e Indireta do Estado do Rio de Janeiro, ao passo que aquela incentiva a permanência dos servidores titulares de cargos não estruturados em carreiras, como é o caso dos cargos da LOTERJ.”*.

Eis, a propósito, os termos parciais do douto Parecer do Ministério Público, da lavra da culta Procuradora de Justiça, Doutora Daisy Palmieri da Costa, que bem analisou o tema que ora se colaciona, por força regimental:

*O parâmetro de controle invocado nesta representação é o art. 77, XVI, da Carta Fluminense, que tem a seguinte redação:*

*Art. 77 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*“XVI - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento”*.

*Em comentário a esse dispositivo, eis o que leciona José Afonso da Silva:*

*Tais acréscimos pecuniários são as chamadas "vantagens pecuniárias", que constituem os "demais componentes do sistema remuneratório" referidos no art. 39, § 1º, da CF, que, acrescidos ao padrão de vencimento, formam os vencimentos ou a remuneração. As que são concedidas ao servidor a título definitivo, tais as decorrentes do tempo de serviço (ex facto temporis) ou do desempenho de funções especiais (ex facto officii), constituem os adicionais, que, somados ao padrão de vencimento, formam os vencimentos; as que são concedidas transitoriamente, em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (propter laborem) ou em razão de condições pessoais do servidor (propter personam), formam a categoria das gratificações, que acrescidas aos vencimentos, constituem a remuneração. (...)*

*O que é importante destacar é que a interpretação do dispositivo reconhece que ele admite as vantagens pecuniárias, entre as quais os adicionais por tempo de serviço, deixando à discricção dos entes federativos sua instituição ou não, assim como os critérios para a sua percepção pelos servidores, mas veda (a) a sua incidência cumulativa, ou seja, umas vantagens pecuniárias sobre outras; (b) seu cômputo para fins de acréscimos ulteriores, ou seja, o percentual da vantagem não pode ser somado ao padrão de vencimento para os efeitos de constituir a base para a incidência de vantagem sucessiva.<sup>1</sup>*

*O que a norma paramétrica proíbe, portanto, é que as denominadas vantagens pecuniárias componham de base de cálculo para a concessão de outros acréscimos, ou sejam somadas ao vencimento para cômputo de acréscimos ulteriores, produzindo o denominado efeito cascata, tenham ou não o mesmo título ou idêntico fundamento, uma vez que o art. 37, XVI, da Lex Legum, com a redação impressa pela EC nº 19/98, é norma de reprodução obrigatória. É o que José Afonso da Silva chama de regras de singeleza dos acréscimos pecuniários.*

*[...]*

*Não é disso, porém, que trata a norma guerreada, que disciplina a progressão horizontal na carreira dos servidores da*

*LOTERJ, franqueando-lhes a passagem a um padrão vencimental superior a cada cinco anos de serviço. Não se tem aqui acréscimo pecuniário, mas vencimento, título distinto de percepção.*

*[...]*

*Na mesma direção trilhou esse colendo Órgão Especial na Representação de Inconstitucionalidade nº 0059550-62.2016.8.19.0000, em acórdão assim ementado: [...]*

*Como se depreende do exame da ementa, o aresto citado considerou inconstitucional, com fincas no art. 77, XVI, da CERJ, a previsão da vantagem denominada "trintenária", por ter o mesmo fundamento do adicional de tempo de serviço, mas não a progressão horizontal com base no tempo de serviço, por faltar-lhe a natureza de acréscimo pecuniário ao vencimento.*

*Ademais, no corpo do precedente citado, entendeu esse E. Órgão Especial que a progressão horizontal por tempo de serviço prevista na Lei nº 168/2013, do Município de Teresópolis, não era automática, pois pressupunha a observância de três requisitos: não ter sido o servidor punido com suspensão ou faltado ao serviço (art. 51, I) e estar exercendo as atividades constantes do descritivo do cargo investido (art. 51, II).*

*A norma vergastada neste processo enuncia que não será computado para a progressão o tempo que o servidor tiver estado em gozo de licença sem vencimentos, requisito que se assemelha aos do art. 51, incisos I e II, da Lei nº 168/2013, do Município de Teresópolis e constitui incentivo para que o servidor não se afaste do exercício de suas atribuições.*

*Mas não só.*

*O estabelecimento de padrões mais elevados para o cargo, a que o servidor vai acedendo a cada cinco anos de sua vida funcional, constitui estímulo para que ele não busque outras carreiras mais atraentes do ponto de vista remuneratório, obrigando a Autarquia a constantes reposições do seu pessoal.*

[...]

*Acrescente-se, por derradeiro, que, a progressão horizontal não se confunde com o adicional de tempo de serviço, que beneficia a generalidade dos servidores da Administração Direta e Indireta do Estado do Rio de Janeiro, ao passo que aquela incentiva a permanência dos servidores titulares de cargos não estruturados em carreiras, como é o caso dos cargos da LOTERJ.*

[...]

De se concluir, ainda, que, na forma do que ressaltou a Assembleia Legislativa do Estado, o triênio e progressão horizontal teriam natureza jurídica distinta da verba especificada, o que, dessa forma, afastaria o suposto efeito cascata, uma vez que o primeiro é concedido de forma genérica aos servidores e sua causa determinante é única e exclusivamente o decurso do tempo de serviço público e a segunda seria uma vantagem decorrente da estruturação do quadro de carreiras da autarquia.

Portanto, também quanto à alegação de inconstitucionalidade material, o pleito do Representante não merece acolhimento.

No que tange à alegação de inconstitucionalidade reflexa do art. 17, da Lei nº 4.799/2006 constata-se que a disposição sob comento, que beneficia os servidores da LOTERJ com uma progressão vencimental a cada cinco anos de exercício, não reza que o valor do triênio integrará a base de cálculo dos padrões estipulados para cada classe componente da carreira.

Dessa forma, na forma do disposto no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 1.522/89, conclui-se que o adicional de tempo de serviço ali indicado, é que levará em conta as majorações remuneratórias concedidas ao beneficiário.

Eis seus termos:

*Lei nº 1.522/89.*

*Art. 2º - O regime de adicional por tempo de serviço para todo o funcionalismo civil do Estado do Rio de Janeiro, ativo ou inativo, será o de triênio, sendo o primeiro deles equivalente a 10% (dez por cento) e os demais a 5% (cinco por cento), limitados a um máximo de 9 (nove) triênios.*

*Parágrafo único - O valor da vantagem prevista no caput acompanhará as majorações remuneratórias na proporção da referida base de cálculo.*

Ou seja, na situação apresentada, a despeito das alegações do Representante, ainda que houvesse eventual violação ao art. 77, XVI, da CERJ, a mesma estaria ligada à aplicação do parágrafo único do art. 2º, da Lei nº 1.522/89.

Logo, ao invés de extinguir-se o processo sem resolução do mérito, a conclusão é pela improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 17, da Lei nº 4.799/2006, em sua versão originária.

Da mesma forma, com relação, à inconstitucionalidade da redação do art. 17 da Lei nº 4.799/2006 impressa pela Lei nº 8.397/2019, a despeito da douta e respeitável manifestação do Parquet, no sentido de que haveria inconstitucionalidade formal por se tratar de matéria reservada a iniciativa do Chefe do Executivo, tal entendimento não merece acolhimento.

*In casu*, verifica-se que a norma trata de forma de aplicação de gratificação aplicável a todos os servidores e, portanto, não se encontra inserida no rol taxativo de matérias atribuídas à competência privativa do Chefe do Poder Executivo pela Constituição Estadual.

A norma tem inegável conteúdo administrativo, a qual, tanto pela forma, quanto por sua essência material, não ostenta qualquer inconstitucionalidade que possa macular sua validade.

A iniciativa reservada, ao limitar o poder de iniciar processo legislativo, restringindo a típica função de legislar atribuída ao Poder Legislativo, deve sofrer interpretação restritiva às matérias que versam exclusivamente sobre a criação e extinção das Secretarias e órgãos do Poder Executivo, não podendo o rol taxativo da iniciativa privativa ser ampliado para outras matérias.

Assim, não se extrai dos dispositivos da lei impugnada qualquer vício formal de iniciativa ou inconstitucionalidade material capaz de invalidar e impedir a aplicação da lei no âmbito do Estado ou de suas autarquias.

Além disso, a lei impugnada não cria ou altera a estrutura ou o funcionamento de órgãos da Administração Pública municipal, nem dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos, não se aplicando ao caso a limitação da iniciativa parlamentar prevista no art. 61, § 1º, da Constituição de 1988.

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

O Eg. Supremo Tribunal Federal apreciou, recentemente, tal matéria quando reconheceu a constitucionalidade de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas.

O referido julgamento foi proferido no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, realizado em 10 de outubro de 2016, de

Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, com repercussão geral reconhecida pelo Plenário.

No referido voto, o Ministro Gilmar Mendes ressaltou que as *hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, não sendo possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, "mais especificamente, a servidores e órgão do Poder Executivo".*

Confira-se a ementa do referido julgado:

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator (a): Min. Gilmar Mendes, julgado em 29/09/2016, Processo Eletrônico DJe-217 Divulg. 10-10-2016 Public. 11-10-2016.)*

A interpretação restritiva do rol taxativo previsto nas exceções à iniciativa reservada há tempos vem sendo reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal.

Confira-se também o seguinte precedente:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE.**

*REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL . 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88. 4. O disposto no inciso I consubstancia matéria de índole processual --- concessão definitiva do benefício à assistência judiciária gratuita --- tema a ser disciplinado pela União. 5. Inconstitucionalidade do inciso III do artigo 2º que estabelece a perda do direito à assistência judiciária gratuita do sucumbente na ação investigatória que tenha sido proposta pelo Ministério Público e que tenha como suporte o resultado positivo do exame de DNA. Violação do disposto no inciso*

*LXXIV do artigo 5º da Constituição de 1.988. 6. Fixação de prazo para cumprimento da decisão judicial que determinar o ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade do inciso IV do artigo 2º. 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas. (ADI 3394, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 REPUBLICAÇÃO: DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-01 PP-00099 DJ 24-08-2007 PP-00023 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117).*

É necessário manter, como norte interpretativo, aquele que determina que só se deve reconhecer a inconstitucionalidade, quando a mesma se apresenta acima de qualquer dúvida razoável (*beyond all reasonable doubt*).

Acerca do tema, oportuna a transcrição de trecho da obra deste signatário, *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 106/107:

*Os atos estatais têm, conceitualmente, uma natural presunção juris tantum de veracidade, como está expresso no art. 19, II, da Lex Mater, pelo que não podem os órgãos públicos, inclusive os judiciários, negar validade aos documentos públicos, salvo comprovação de falsidade ou afronta à ordem jurídica. Tal regra foi herdada da Emenda IV, Seção I, à Constituição americana (dar-se-á plena fé e crédito em cada Estado aos atos públicos, registros e processos judiciais dos demais Estados).*

*Na dúvida sobre a constitucionalidade do ato impugnado, deve o intérprete considerá-lo hígido, compatível com a Lei das Leis.*

*De tal regra decorre que deve o juiz, ao dirimir a lide contornar, no que puder, a questão de constitucionalidade.*

*A apreciação da questão de inconstitucionalidade implica, necessariamente, emitir juízo de valoração e possível censura sobre atos de outro Poder, o que deve ser evitado, na medida do possível e desde que não se vulnerem os direitos constitucionais, em nome da harmonia entre os Poderes (art. 2º).*

*Da presunção de validade dos atos infraconstitucionais decorre o princípio da reserva de plenário pelo disposto no art. 97 da Constituição de 5 de outubro, repetindo disposição do art. 116 da revogada Lei Maior: Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.*

*Certos autores, erroneamente, ignorando o modelo de Direito Público, que abraçamos, o qual prevê a amplitude do direito de ação previsto no art. 5º, XXXV, em decorrência da norma antes transcrita, opinam no sentido de estar o juízo monocrático, em primeira instância, impossibilitado de reconhecer a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, na apreciação dos casos concretos que são submetidos ao seu julgamento. Buscam tais autores, hoje em número ínfimo, no disposto no Título IX (Dos Processos nos Tribunais) do Livro I do Código de Processo Civil, arts. 480 a 482, o argumento para dizer que o juízo monocrático, como o juiz francês deverá submeter-se à norma legal que vulnere a Constituição que investiu esse mesmo juiz em suas funções.*

*É evidente que o juiz, reconhecendo a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, simplesmente deixa de aplicar a norma naquele caso sob seu julgamento, em decisão prejudicial ou preliminar, mas que à evidência, não se estenderá ao restante da sociedade.*

*Por outro lado, os tribunais devem deixar de reconhecer a inconstitucionalidade de atos que têm sido aceitos como válidos por largo tempo - tal regra decorre do princípio da segurança nas relações jurídicas:*

*Forte é a presunção de constitucionalidade de um ato ou de uma interpretação, quando datam de grande número de anos, sobretudo se foram contemporâneos da época em que a lei fundamental foi votada. Minime sunt mutanda, quoe interpretationem certam semper habuerunt. Todavia, o princípio não é absoluto. O estatuto ordinário, embora contemporâneo do Código supremo, não lhe pode revogar o texto, destruir o sentido óbvio, estreitar os limites verdadeiros, nem alargar as fronteiras naturais.<sup>1</sup>*

Diante do exposto, voto pela improcedência do pedido, declarando-se a constitucionalidade das Leis impugnadas.

Rio de Janeiro, 05 de julho de 2021.

Najib Slaibi, Relator

---

<sup>1</sup> Carlos Maximiliano, *hermenêutica e aplicação do Direito*, Rio de Janeiro, Forense, 1979, p. 307.