



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Órgão Especial

Gabinete do Desembargador Cesar Felipe Cury



**Representação por Inconstitucionalidade 0041590-83.2022.8.19.0000**

**Representante: Exmo. Sr. Prefeito do Município de Nova Friburgo**

**Representado: Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Nova Friburgo**

**Relator: Des. Cesar Cury**

**REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.868/2022, DO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO. INICIATIVA PARLAMENTAR TORNANDO OBRIGATÓRIO O USO DE CRACHÁ PELOS SERVIDORES DAQUELA EDILIDADE. ARGUIÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 2º, 61, §1º, II, B E 84, III, DA CF; 7º E 145, VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E 13, 170 E 255, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO. INTERFERÊNCIA DO LEGISLATIVO NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. DISCIPLINA QUE É COMETIDA PELA CONSTITUIÇÃO AO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO TAMBÉM DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO EM MATÉRIA DE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. VULNERAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.**

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos da **Representação por Inconstitucionalidade 0041590-83.2022.8.19.0000** em que é **Representante Exmo. Sr. Prefeito do Município de Nova Friburgo** e **Representado Exmo. Sr.**





**Representação por Inconstitucionalidade 0041590-83.2022.8.19.0000**

**Presidente da Câmara Municipal de Nova Friburgo**, acordam, por **UNANIMIDADE** de votos, os desembargadores que compõem o **Órgão Especial** do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em **julgar PROCEDENTE a representação**, nos termos do voto do Relator.

**VOTO**

Trata-se de representação por inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Exm<sup>o</sup>. Sr. Prefeito do Município de Nova Friburgo, que tem por objeto a Lei n<sup>o</sup>. 4.868, de 26 de maio de 2022, daquela Comuna, que “dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de crachás de identificação por servidores públicos no Município de Nova Friburgo”.

O diploma impugnado tem a seguinte redação:

Lei 4.868/2022

DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DO USO DE CRACHÁS DE IDENTIFICAÇÃO POR SERVIDORES PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO.

O VEREADOR WELLINGTON DA SILVA MOREIRA, Presidente da Câmara Municipal de Nova Friburgo, no uso de suas atribuições legais, de acordo com o art. 173 § 7<sup>o</sup> da Lei Municipal n<sup>o</sup> 4.637, publicada em 28/07/2018 (Lei Orgânica do Município), promulga a seguinte Lei Municipal:



**Representação por Inconstitucionalidade 0041590-83.2022.8.19.0000**

Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de utilização de crachás por parte de servidores públicos, durante sua jornada de trabalho, com nome completo, setor, número de matrícula e função, em todas as repartições públicas do Município de Nova Friburgo.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a aplicação desta Lei no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sustenta o representante do Executivo ofensa aos artigos 2º, 61, §1º, II, b e 84, III, da CF; 7º e 145, VI, da Constituição Estadual e 13, 170 e 255, da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo. Alega que a lei em questão, de autoria dos Vereadores Isaque Demani e Wallace Merchioro, violaria a iniciativa reservada do Chefe do Executivo no tocante a leis que versem sobre as matérias elencadas no art. 61, § 1º, II, da Carta Magna, regra de observância obrigatória pelos demais entes da federação, bem como a prerrogativa conferida à mesma autoridade para dispor sobre a organização e o funcionamento estadual, na forma da lei, em repto ao art. 145, VI, da Constituição Estadual, aplicável, por simetria, aos Municípios. Afirma que a lei criaria despesa para o Poder Executivo Municipal sem indicar a sua respectiva fonte de custeio, violando os arts. 254 e 255, da LOMNF. Requer a suspensão cautelar da eficácia da norma guerreada e, a final, a declaração de sua inconstitucionalidade.

A Representada, por sua vez, apontou, no índice 33, a constitucionalidade da lei em questão, sustentando que este não cria, extingue ou define a estrutura ou as atribuições das Secretarias e órgãos da Administração



**Representação por Inconstitucionalidade 0041590-83.2022.8.19.0000**

direta e indireta, não desafiando, portanto, o princípio da separação de poderes. Ressalta que a obrigatoriedade do uso de crachás de identificação pelos servidores municipais durante sua jornada de trabalho concretizaria os princípios da publicidade e da transparência, bem como o dever de fiscalização do Executivo pelo Legislativo. Acrescenta que a lei permite aos cidadãos, outrossim, identificar o responsável pelo seu atendimento. Afirma que, conforme a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as limitações à iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61, da CF, dispositivo que não admitiria interpretação ampliativa. Esclarece que a norma sob comento não geraria, imediatamente, qualquer gasto público e que *“qualquer ente público, qualquer empresa, qualquer associação mambembe se utiliza de crachás para um mínimo de organização funcional”*. Aduz, ainda, que o crachá pode ser impresso em folha A4, em impressoras comuns, tendo-se assegurado ao Executivo o prazo de 60 dias para regulamentar a lei. Requer, por conseguinte, a denegação da liminar e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Parecer do *Parquet* (index 416), pelo deferimento da cautelar.

O pedido liminar foi acolhido pelo v. acórdão no indexador 435.

A Procuradoria do Município de Nova Friburgo não trouxe qualquer manifestação aos autos, malgrado intimada às fls. 447.

A Procuradoria-Geral do Estado opinou pela procedência do pedido (fls. 465/469), assim como a Procuradoria de Justiça (fls. 472/479).



**Representação por Inconstitucionalidade 0041590-83.2022.8.19.0000**

**Brevemente relatados, passa-se ao julgamento.**

Cuida-se de Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito de Nova Friburgo, em face da Lei Municipal nº 4.868/2022, que dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de crachás de identificação por servidores públicos no Município de Nova Friburgo.

*In casu*, verifica-se que a norma em apreço, de iniciativa parlamentar, que impõe o uso de crachás pelos servidores do Município, interfere na organização e funcionamento da Administração, na independência entre os Poderes Executivo e Legislativo e no regime jurídico dos servidores, violando os arts. 7º, 112, § 1º, II, b e 145, II, III e VI, da CERJ.

A iniciativa privativa, projeção do princípio da separação de poderes, objetiva subordinar ao seu titular a conveniência e oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado, assegurando aos Poderes Executivo e Judiciário e ao Ministério Público a autonomia administrativa e financeira garantida pela Constituição.

São de iniciativa privativa, portanto, as leis que versem, por exemplo, sobre a criação e extinção de secretarias e órgãos, regime jurídico de servidores e aumento de sua remuneração, dentre outras taxativamente elencadas no art. 112, § 1º, da CERJ, aplicável aos municípios por força do princípio da simetria.

Por sua vez, os incisos II e VI, alínea “a”, do art. 145, da Constituição Federal incluem entre as atribuições do Chefe do Executivo a direção superior da administração e disciplinar, mediante decreto, a organização e funcionamento da



## Representação por Inconstitucionalidade 0041590-83.2022.8.19.0000

administração, quando não implicar em aumento de despesas ou na criação e extinção de órgãos públicos.

A lei em questão, portanto, importa em indevida subordinação do Executivo ao Legislativo, que não pode, por sua própria iniciativa, fixar diretrizes para a organização e o funcionamento da administração ou o regime jurídico de seus servidores.

Nesse sentido:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO Nº 954/2019, DE INICIATIVA DA CÂMARA DOS VEREADORES. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA PARA LEGISLAR DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. EXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

1. Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade da Lei Municipal de São Gonçalo nº 954/2019, a qual versa sobre redução da carga horária de trabalho, sem diminuição dos vencimentos do servidor municipal responsável por pessoa com necessidades especiais.
2. Alega o representante a existência de vício de origem em referida legislação, uma vez que foi de iniciativa da Casa Legislativa da Câmara dos Vereadores, quando seria de sua própria iniciativa, com fundamento nos arts. 112, § 1º, II, 'd' e 145, VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro c/c art. 33, II da Lei Orgânica Municipal, representando evidente usurpação de competência, o que importa em flagrante inconstitucionalidade. Tece comentários sobre o Princípio da Separação e Independência entre os Poderes, previsto no art. 2º da Carta Magna e art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. 3 e 4. (omissis)
5. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal



## Representação por Inconstitucionalidade 0041590-83.2022.8.19.0000

Federal, é dever dos Estados membros e do Distrito Federal obedecerem às regras de iniciativa legislativa reservada fixadas constitucionalmente, sob pena de violação ao modelo de tripartição dos Poderes, previsto no art. 2º da CRFB/88. 6. Em idêntico sentido, a Constituição Estadual do Rio de Janeiro também reproduziu o Princípio da Separação dos Poderes (art. 7º).

7. Nessa linha de inteligência, com arrimo na regra contida no art. 61, §1º, inciso II, alínea “b”, da Carta Magna, de reprodução obrigatória pelos Estados-membros, o legislador estadual estabeleceu no art. 112, §1º, inciso II, alínea “b” e art. 145, VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a competência privativa do Governador do Estado para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual. (...) 10. Nessa ordem de ideias, considerando que a norma, ora impugnada, fora de iniciativa parlamentar, encontra-se eivada de vício formal, na medida em que a Câmara dos Vereadores ingressou na competência do Chefe do Executivo. (...) 13. No caso em comento, a Lei nº 954/2019 versa justamente sobre a redução da carga horária de trabalho, sem diminuição dos vencimentos do servidor municipal, responsável por pessoa com necessidades especiais, ou seja, guardando relação direta com o regime jurídico de servidores públicos e cargos, portanto, matérias inseridas na competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, além de modo indireto aumentar despesa para a Administração. 14. Nessa linha de inteligência, tem-se que o sancionamento do Prefeito de São Gonçalo à Lei Municipal nº 954/2019 não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa. 15. Logo, demonstrada violação da cláusula de reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal e do Princípio da Separação dos Poderes para legislar sobre a administração pública local e seus respectivos servidores, o que inclui a matéria objeto da Lei nº 954/2019, ora sob exame.

16. Portanto, conquanto o diploma legal em tela seja provido de motivo nobre, não há como deixar de



## Representação por Inconstitucionalidade 0041590-83.2022.8.19.0000

reconhecer que a Câmara dos Vereadores extrapolou sua competência de legislar acerca de norma administrativa editada pelo Chefe do Poder Executivo, violando o conteúdo previsto nos artigos 7º, 112, §1º, II, 'b' e 345 da Constituição Estadual.

17. Com relação ao efeito temporal da declaração de inconstitucionalidade de uma norma frente à Constituição Estadual, de certo que a regra é "ex tunc".

18. Não obstante, em virtude da segurança jurídica e excepcional interesse social, o art. 27 da Lei nº 9.868/97 (Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal) estabelece regra de exceção à declaração de nulidade das leis inconstitucionais, a fim de que seus efeitos sejam diferidos no tempo.

19. Dessa forma, conquanto a declaração de inconstitucionalidade passe a produzir seus efeitos a partir da edição da lei em comento, ora sob controle, em observância aos princípios supracitados, preserva-se como válidas e regulares as eventuais jornadas de trabalho até então prestadas (ou até a decisão que concedeu a liminar de suspensão da eficácia da norma) pelos servidores municipais de São Gonçalo nas circunstâncias previstas na lei ora impugnada.

20. Precedentes do STF e desse Órgão Especial.

21. Procedência do pedido. (RI 0063878-30.2019.8.19.0000 – Órgão Especial – j. 25/10/2021 – maioria – publ. 11/11/2021 - Rel. Des. Monica Maria Costa di Piero)

Como se vê, restou indene de dúvidas que a lei em questão afronta os arts. 7º, 112, § 1º, II, "b" e 145, II e VI, "a", da Carta Estadual.

Isso posto, voto pela **PROCEDÊNCIA** da presente representação, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei nº 4.868/2022, do Município de Nova Friburgo, nos termos acima.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Órgão Especial

Gabinete do Desembargador Cesar Felipe Cury



**Representação por Inconstitucionalidade 0041590-83.2022.8.19.0000**

Rio de Janeiro, data da assinatura digital.

Desembargador **CESAR CURY**  
Relator

