

ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0010307-42.2022.8.19.0000
REPRESENTANTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
REPRESENTADA: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
LEGISLAÇÃO: LEI Nº 6.768, DE 31 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
RELATOR: DES. MARILIA DE CASTRO NEVES VIEIRA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.768, DE 31 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE “CRIA GRATIFICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA AOS SERVIDORES DA SAÚDE DURANTE A VIGÊNCIA DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DO CORONAVÍRUS (COVID-19), NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO”. LEGISLAÇÃO COMBATIDA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE CRIA “GRATIFICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA”, INTERFERINDO DIRETAMENTE NAS RELAÇÕES EXISTENTES ENTRE O PODER EXECUTIVO E SEUS SERVIDORES. SUJEIÇÃO A REGRA DE INICIATIVA PREVISTA NO ARTIGO 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEAS “A” E “B” DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. GRATIFICAÇÕES QUE ENCERRAM VANTAGENS CONCEDIDAS AOS SERVIDORES PÚBLICOS EM DECORRÊNCIA DA CONTRAPRESTAÇÃO OU RETRIBUIÇÃO DE UM SERVIÇO ESPECIAL PRESTADO OU, AINDA, EM VIRTUDE DE CONDIÇÕES PESSOAIS DO SERVIDOR, ENSEJANDO CLARO IMPACTO REMUNERATÓRIO, E, CONSEQUENTEMENTE, ORÇAMENTÁRIO. VERDADEIRA INOVAÇÃO EM SEARA AFETA À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, SEM PRÉVIA PREVISÃO E PLANEJAMENTO DAS RESPECTIVAS DESPESAS. INVASÃO EM ESFERA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. ARTIGO 3º, DA LEI Nº 6.768/2020, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ESTABELEECER, POR MEIO DE ATO NORMATIVO INFRALEGAL, OS “CRITÉRIOS DE CONCESSÃO E OS LIMITES DA

GRATIFICAÇÃO”. ARTIGO 37, INCISO X DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS, POR FORÇA DO ARTIGO 345, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. EXPRESSA DETERMINAÇÃO PARA QUE A REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS SOMENTE PODERÁ SER FIXADA OU ALTERADA POR LEI ESPECÍFICA. NO MESMO SENTIDO, O ARTIGO 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA “B” C/C ARTIGO 345, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, SEGUNDO O QUAL O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS SÓ PODE SER MODIFICADO POR LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE (FORMAL E MATERIAL) DA LEGISLAÇÃO IMPUGNADA. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. MAIORIA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0010307-42.2022.8.19.0000, em que figura como Representante Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro e Representada Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

ACORDAM os Desembargadores que integram o Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria de votos, em julgar procedente a Representação, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 6.768, de 31 de agosto de 2020, do Município do Rio de Janeiro, na forma do voto do Relator. Vencido o Desembargador Nagib Slaibi Filho, que julgava extinto o processo por perda do objeto, nos termos de seu voto.

Relatório às fls. 125/127.

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.848, de 1º de outubro de 2020, que *“cria em caráter de excepcionalidade o abono salarial aos servidores e funcionários públicos do quadro da saúde e de outros quadros por serviços essenciais prestados no combate à pandemia do Covid-19”*.

A legislação impugnada tem a seguinte redação:

“LEI Nº 6.768, DE 31 DE AGOSTO DE 2020.

Cria gratificação extraordinária aos servidores da saúde durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente do coronavírus (Covid-19), no Município do Rio de Janeiro.

Autores: Vereadores Dr. Jorge Manaia, Leonel Brizola, Cesar Maia, Dr. Carlos Eduardo, Jones Moura, Vera Lins, Luciana Novaes, Rosa Fernandes e Rocal.

Art. 1º Fica criada Gratificação Extraordinária de Combate à Covid-19 aos servidores profissionais de saúde da Administração Pública municipal durante o período de reconhecimento do estado de calamidade pública no Município do Rio de Janeiro.

Art. 2º A Gratificação Extraordinária de Combate à Covid-19 não se incorpora ao vencimento ou salário do servidor para qualquer efeito e não poderá ser utilizada como base de cálculo para quaisquer outras vantagens, inclusive para fins de cálculo dos proventos da aposentadoria e das pensões.

Art. 3º Os critérios de concessão e os limites da gratificação de que trata esta Lei serão fixados em ato do Poder Executivo.

Art. 4º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário.

Art. 5º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de calamidade pública no Município do Rio de Janeiro, decorrente da pandemia de coronavírus (Covid-19).

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”. (grifei)

Argui o Representante violação ao artigo 112, § 1º, inciso II, letras “a” e “b”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, já que, a norma em comento, de iniciativa parlamentar, institui gratificação extraordinária que importará em aumento de remuneração dos servidores municipais, arrostando a iniciativa privativa assegurada ao Chefe do Executivo para projetos de lei que versem sobre aumento de remuneração do funcionalismo público.

Em consequência, pleiteia, inicialmente, a suspensão cautelar da norma, ante a iminência de grave dano à coletividade, dado que o Município vem sofrendo com a queda na arrecadação, diante dos gastos para combate à pandemia do COVID-19, sendo certo que a legislação impugnada imporá gastos consideráveis a edibilidade, em momento em que todos os esforços devem ser direcionados à luta contra a pandemia.

Com efeito, indiscutível, no âmbito estadual, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre “*criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração*” (artigo 112, § 1º, inciso II, letra “a”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro).

A norma constitucional estadual foi reproduzida, por simetria, na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em seus artigos 71, II, “a” e “c” e 107, incisos II, III, VI:

“Art. 71 - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

I – fixem ou modifiquem os quantitativos de cargos, empregos e funções públicas na administração municipal, ressalvado o disposto no art. 55, IV;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento ou reajuste de sua remuneração;

b) criação, extinção e definição de estrutura e atribuições das secretarias e órgãos de administração direta, indireta e fundacional;

c) concessão de subvenção ou auxílio, ou que, de qualquer modo, aumentem a despesa pública;

d) regime jurídico dos servidores municipais;

Art. 107 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II - exercer, com auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;

III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifei)

Nesse diapasão, cumpre ao Chefe do Executivo avaliar a conveniência e a oportunidade de iniciar o debate sobre as matérias elencadas nos dispositivos acima indicados, dentre as quais se encontram o regime jurídico dos servidores e o aumento de sua remuneração.

De uma leitura da legislação impugnada, percebe-se que a mesma, em seu artigo 1º, cria “gratificação extraordinária” em favor dos “servidores profissionais de saúde da Administração Pública municipal”, interferindo diretamente nas relações mantidas entre o Executivo e os servidores por ela contemplados, e sujeitando-se, portanto, à regra de iniciativa prevista no artigo 112, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “b” da Constituição Estadual, que assim disciplinam:

“Artigo 112 (...)

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e

aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade (...)” (grifei)

Assim, é assegurado ao Chefe do Executivo, a deliberação sobre o momento mais adequado para conceder reajustes aos servidores, permitindo-lhe gerir os recursos públicos de acordo com as múltiplas necessidades da população.

A inovação promovida pela legislação em foco acaba por adentrar em seara afeta à gestão orçamentária – que integra campo exclusivo do Poder Executivo - sem que se tenha previsão e planejamento das despesas respectivas.

Isto ocorre, porque as gratificações encerram vantagens pecuniárias concedidas aos servidores públicos em decorrência da contraprestação ou retribuição de um serviço especial prestado ou, ainda, em virtude de condições pessoais do servidor, ensejando manifesto impacto remuneratório, e, conseqüentemente, orçamentário.

Contudo, o artigo 112, § 1º, da Constituição Estadual elenca as matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, garantindo-lhe exclusividade para discipliná-las, estando, entre as mesmas, a disciplina envolvendo remuneração e qualquer outro aspecto relacionado ao regime jurídico dos servidores.

Dia te disso, vê-se claramente que a legislação impugnada afronta a regra insculpida no artigo 112, § 1º, inciso II, letra “a”, da Constituição Estadual, ao conceder aumento de remuneração aos servidores da área da saúde do Município do Rio de Janeiro, ao arrepio da iniciativa privativa conferida ao alcaide sobre o tema.

Sabendo-se que a lei em comento foi de iniciativa da Casa Legislativa Municipal, conclui-se, *a priori*, que houve violação às normas que definem a competência para legislar sobre a remuneração dos servidores públicos do Município do Rio de Janeiro.

Este, também, o entendimento desta E. Corte, do que é exemplo o acórdão cuja ementa se transcreve:

**0045451-48.2020.8.19.0000- DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Des. OTÁVIO RODRIGUES -
Julgamento: 17/08/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL
PLENO E ORGAO ESPECIAL**

**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. 5.703,
DE 16 DE JUNHO DE 2020. AUTORIZAÇÃO AO PODER
PÚBLICO MUNICIPAL PARA CONCESSÃO DE ABONO
SALARIAL EMERGENCIAL DE, NO MÍNIMO, 40% DOS
VENCIMENTOS, AOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA ÁREA
DE SAÚDE QUE ATUAM NA LINHA DE FRENTE NO**

COMBATE AO CORONAVÍRUS. APRECIÇÃO DE PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. APLICAÇÃO DO ART. 105, DO REGIMENTO INTERNO DO TJRJ. CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR, JÁ QUE, A PRIORI, HÁ INDÍCIOS DE INGERÊNCIA INDEVIDA DA CASA LEGISLATIVA AO DISPOR SOBRE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NA FORMA DOS ARTIGOS 112, § 1º, II, *“A”* E *“B”* DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E 53 DA LEI DE ORGANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA”.

Como bem analisou a d. Procuradoria de Justiça, em seu parecer de fls. 114/123:

“(…) importante notar que o artigo 3º da Lei nº 6.768/2020 estabelece que “os critérios de concessão e os limites da gratificação de que trata esta Lei serão fixados em ato do Poder Executivo”

Como de conhecimento, as gratificações consistem em vantagens pecuniárias concedidas aos servidores públicos em decorrência da contraprestação ou retribuição de um serviço especial prestado ou, ainda, em virtude de condições pessoais do servidor, tais como especialidade ou qualificação. Logo, as gratificações somente podem ser pagas na forma prevista na lei, por constituírem acréscimo à remuneração do servidor, sob pena de ofensa ao princípio da reserva legal.

Ocorre que, ao arrepio do princípio da reserva legal, o artigo 3º da Lei nº 6.768/2020 autoriza o Poder Executivo a estabelecer, por meio de mero ato normativo infralegal, os “critérios de concessão e os limites da gratificação” em foco.

Contudo, o artigo 37, inciso X da Constituição da República, de observância obrigatória aos Municípios, por força do artigo 345, da CERJ, expressamente determina que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica. No mesmo sentido, o artigo 112, § 1º, inciso II, alínea “b” c/c artigo 345, caput, da Constituição do Estado, segundo o qual o regime jurídico dos servidores públicos, isto é, o conjunto de regras que disciplinam a relação jurídica estabelecida entre o Estado e os seus servidores, só pode ser modificada por meio de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Gabinete da Desembargadora Marília de Castro Neves Vieira

Logo, por força do basilar princípio da reserva legal, o estabelecimento dos “critérios de concessão e os limites da gratificação” em referência não pode ser efetivado por mero ato infralegal, eis que a matéria afeta ao regime jurídico dos servidores e ao aumento de sua remuneração está vinculada à reserva de lei formal, instrumento jurídico dotado de maior consistência normativa e expressamente designado pela Constituição como meio hábil para tal desiderato.

Desta forma, com todas as vênias, diante de todo o acima aduzido, flagrante a inconstitucionalidade – formal e material - da norma vergastada através da presente Representação”. (grifamos)

Por fim, força do princípio da reserva legal, o estabelecimento dos “critérios de concessão e os limites da gratificação” em referência não pode ser efetivado por mero ato infralegal, eis que a matéria afeta ao regime jurídico dos servidores e ao aumento de sua remuneração está vinculada à reserva de lei formal, instrumento jurídico dotado de maior consistência normativa e expressamente designado pela Constituição como meio hábil para tal desiderato.

À conta de tais argumentos, voto no sentido de declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 6.768, de 31 de agosto de 2020, do Município do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 03 de abril de 2023

Marília de Castro Neves Vieira
Desembargadora Relatora