

Direta de Inconstitucionalidade nº 0018468-41.2022.8.19.0000

Relator: Des. Mauro Dickstein

Representante: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Representado: CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Legislação: Lei nº 6.323, de 17/01/2018, do Município do Rio de Janeiro

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. TEXTO FINAL DOS ARTS. 1º E 4º, DA LEI Nº 6.323/2018, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, RESULTANTE DA MODIFICAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 592-A/2017, DE AUTORIA DO PODER EXECUTIVO, POR EMENDA PARLAMENTAR, APÓS A REJEIÇÃO DO VETO DO PREFEITO. ART. 1º QUE INCLUIU NO § 2º, DO ART. 10, DA LEI Nº 5.623, DE 01/10/2013, A OBRIGAÇÃO DO PODER EXECUTIVO “NO PRAZO DE ATÉ SEIS MESES, VIABILIZAR A FORMAÇÃO DE NÍVEL MÉDIO DOS OCUPANTES DOS CARGOS DE MERENDEIRA, DE INSPETOR DE ALUNOS E DE AGENTE EDUCADOR II” (ART. 1º). ART. 4º QUE ALTEROU DE 04 (QUATRO) PARA 07 (SETE) OS NÍVEIS DE ESCALONAMENTO AO ADICIONAR “MAIS TRÊS FAIXAS DE TEMPO DE SERVIÇO – SENDO A PRIMEIRA DE MAIS DE 15 ATÉ 20 ANOS, A SEGUNDA DE MAIS DE 20 ATÉ 25 ANOS E A TERCEIRA ACIMA DE 25 ANOS – NOS MESMOS PERCENTUAIS JÁ APLICADOS NAS FAIXAS DE TEMPO DE SERVIÇO DO ANEXO I”. INOVAÇÃO QUE IMPORTOU ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA REMUNERATÓRIA QUE INTEGRA O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO QUADRO DE PESSOAL DE APOIO À EDUCAÇÃO, RESULTANDO EM AUMENTO DE DESPESAS. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES E ENCARGOS À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA FIRMAR CONVÊNIOS COM ENTIDADES EDUCACIONAIS, COM VISTAS À FORMAÇÃO DE NÍVEL MÉDIO DOS SERVIDORES QUE ESPECIFICA, NO PRAZO DE SEIS MESES, SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO. GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL QUE É MATÉRIA RELACIONADA AO FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, COM REPERCUSSÃO DIRETA NO ERÁRIO MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE DE O PODER LEGISLATIVO FORMALIZAR EMENDAS A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA QUANDO RESULTAR EM AUMENTO DE DESPESA, OU QUANDO DESPROVIDA DE PERTINÊNCIA À MATÉRIA VERSADA NO PROJETO ORIGINAL, SUBMETIDO A CLÁUSULA DE RESERVA. APLICAÇÃO DA TESE FIRMADA PELA C. SUPREMA CORTE NO JULGAMENTO DO TEMA Nº 686. VIOLAÇÃO À CLÁUSULA DE RESERVA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTS. 7º; 112, § 1º, II, “B”, E 113, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DOS ARTS. 1º E 4º, DA LEI Nº 6.323/2018, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, POR VÍCIO DE INICIATIVA. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 0018468-41.2022.8.19.0000, em que é Representante o EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e Representada a CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.

ACORDAM os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em Sessão de Julgamento realizada em 24 de abril de 2023, por unanimidade, julgar procedente o pedido, nos termos do voto do Desembargador Relator.



Rio de Janeiro, 24 de abril de 2023.

MAURO DICKSTEIN
Desembargador Relator



RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, proposta pelo EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO em face do texto final do art. 1º, da Lei nº 6.323, de 17/01/2018, do referido ente federativo, que incluiu o § 2º no art. 10 da Lei nº 5.623/2013, imputando ao ente público a responsabilidade de viabilizar a formação de Nível Médio dos ocupantes dos cargos de Merendeira, Inspetor de Alunos e Agente de Educador II, bem como, o texto do art. 4º, que criou mais 03 (três) níveis para o posicionamento de servidores que compõem o Quadro de Pessoal de Apoio à Educação, alterando de 04 (quatro) para 07 (sete) os níveis de escalonamento por tempo de serviço, resultante de alteração do Projeto de Lei nº 592-A/2017, através de emendas parlamentares.

Narra o Representante que a proposta original do Projeto de Lei nº 592-A/2017, de autoria do Poder Executivo, tratava da adequação da escolaridade mínima exigida para os ocupantes dos cargos do Quadro de Pessoal de Apoio à Educação, temática subjacente ao regime jurídico dos servidores e ao funcionamento e estrutura da Administração Pública, no que tange à área de pessoal, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Sustenta que as emendas parlamentares em epígrafe alteraram substancialmente o projeto de lei originalmente encaminhado, importando em inconstitucionalidade formal por indevida ingerência em matéria afeta à iniciativa privativa do Prefeito e na criação de aumento de gastos, sem a correspondente fonte de custeio, vulnerando o disposto nos arts. 112, § 1º, II, “a” e “b”, e 145, II e III, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em simetria com os arts. 61, § 1º, II, “a” e “c”, e 84, II e III, da Constituição Federal.

Salienta que para atender ao disposto na primeira emenda parlamentar, que incluiu o § 2º ao art. 10, da Lei nº 5.623, de 1º de outubro de 2013, seria necessária a realização de parcerias com instituições de ensino habilitadas à formação de nível médio, gerando despesas imediatas ao Poder Executivo, inclusive porque aos Municípios incumbe ofertar apenas atividades relacionadas à educação infantil e ao ensino fundamental, por expressa disposição legal.

Observa que em relação a emenda que previu a inclusão de mais três níveis de posicionamento de servidores do Quadro de Apoio à Educação, a inserção representa violação a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos, aumento de sua remuneração e o funcionamento da Administração Pública, com grave impacto financeiro nas contas públicas.

Por essas razões, requer a concessão de medida cautelar para que seja suspensa a eficácia dos dispositivos impugnados, até decisão definitiva, e a declaração de inconstitucionalidade do texto final do art. 1º, da Lei nº 6.323/2018, que incluiu o § 2º no art. 10 da Lei 5.623/2013, e do seu art. 4º, que criou mais 03 (três) níveis para o posicionamento de servidores que compõem o Quadro de Pessoal de Apoio à Educação.

Com a inicial vieram os documentos de fls. 01/100, do Anexo 1.

Decisão de indeferimento da cautelar (index 000019).

Regularmente intimado o Presidente da Câmara Municipal prestou informações (index 000030), no sentido da ausência das inconstitucionalidades alegadas, argumentando que as emendas apresentadas pelo Poder Legislativo ao projeto de lei enviado pelo Chefe do Poder Executivo, versam sobre matérias cuja iniciativa compete também ao parlamento, na forma do art. 24, IX, e 30, I e II, da Carta Federal, reproduzido no art. 74, IX, e 358, I e II, da CE/RJ; ausência de restrição ao poder de emendar para o aperfeiçoamento de projetos de iniciativa exclusiva, dentro dos parâmetros de sua competência legislativa e respeitando a pertinência temática; não demonstração da alegação de que os dispositivos impugnados criam despesa, estabelecendo o art. 7º que a lei só terá eficácia quando houver recursos disponíveis no orçamento. Requer, assim, a manutenção da decisão que indeferiu a liminar e a improcedência do pedido, confirmando a validade e eficácia do texto final dos arts. 1º e 4º, da Lei Municipal nº 6.323/2018.

Certificado o decurso do prazo para a manifestação das Procuradorias Gerais do Município e do Estado (index 000058).

Parecer da douta Procuradoria de Justiça (index 000062) opinando pela procedência da representação, em razão da violação à iniciativa privativa do Prefeito e criação de aumento sem a correspondente fonte de custeio, vulnerando o disposto nos arts. 112, § 1º, II, “a” e “b”, e 145, II e III, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

A d. Procuradoria Geral do Estado (index 000076) manifestou-se no sentido da inconstitucionalidade formal e material dos dispositivos questionados.

É o relatório.

VOTO

Lastreia-se a presente Representação por Inconstitucionalidade na existência de vício formal, ao fundamento de que o texto final dos arts. 1º e 4º, da Lei nº 6.323, de 17/01/2018, oriunda de emenda parlamentar, ao alterar o Projeto original de autoria do Prefeito (Projeto de Lei nº 592-A/2017), trataria de matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, além de gerar aumento de despesas sem a indicação da fonte de custeio, constando da inicial como normas de parâmetro por ela violadas o art. 7º; 112, § 1º, II, “a” e “b”; 145, II e III, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em simetria com os arts. 2º, 61, § 1º, II, “a” e “c” e 84, II e III, da Constituição Federal.

Assiste razão ao Representante, Chefe do Executivo Municipal do Rio de Janeiro, quanto ao alegado descompasso das normas impugnadas com os parâmetros contidos na Carta Política Estadual.

Com efeito, a proposta original versava sobre a adequação da escolaridade mínima exigida para os cargos do Quadro de Pessoal de Apoio à Educação, texto modificado ao longo da tramitação legislativa, através de emenda parlamentar.

A redação final do art. 1º, do citado diploma legal, ao incluir o § 2º, no art. 10, da Lei nº 5.623/2013, impôs ao Poder Executivo a obrigação de “no prazo de até seis meses, viabilizar a formação de nível médio dos ocupantes dos cargos de merendeira, de inspetor de alunos e de agente educador ii”).

Já o art. 4º, majorou de 04 (quatro) para 07 (sete) os níveis de escalonamento, ao adicionar “*mais três faixas de tempo de serviço – sendo a primeira de mais de 15 até 20 anos, a segunda de mais de 20 até 25 anos e a terceira acima de 25 anos – nos mesmos percentuais já aplicados nas faixas de tempo de serviço do anexo i*”.

Eis o teor dos dispositivos legais impugnados decorrentes de emenda parlamentar, após a rejeição do veto apresentado pelo Chefe do Executivo, *in verbis*:

“LEI Nº 6.323 DE 17 DE JANEIRO DE 2018.

Altera o art. 10 da Lei nº 5.623, de 1º de outubro de 2013, e o item “qualificação indispensável” do Anexo III da Lei nº 3.985, de 8 de abril de 2005, e dá outras providências.
Autor: Poder Executivo

Art. 1º Os incisos I e III e o parágrafo único do art. 10 da Lei nº 5.623, de 1º de outubro de 2013, passam a ter as seguintes redações:

“Art. 10. (...)

I – Agente Educador II e Inspetor de Alunos – com escolaridade de Nível Médio;

II – (...)

III – Merendeira – com escolaridade de Nível Médio.

§ 1º Os ocupantes do cargo de Merendeira alfabetizados, tendo domínio de escrita e de execução das quatro operações básicas de matemática, bem como os ocupantes dos cargos de Merendeira, de Inspetor de Alunos e de Agente Educador II com Ensino Fundamental completo, continuarão a integrar o Quadro de Apoio à Educação.

§ 2º O Poder Executivo terá o prazo de até seis meses para viabilizar a formação de Nível Médio dos ocupantes dos cargos de Merendeira, de Inspetor de Alunos e de Agente Educador II.”
(NR)

Art. 2º O item “Qualificação Indispensável” do Anexo III da Lei nº 3.985, de 8 de abril de 2005, passa a ter seguinte redação:

“QUALIFICAÇÃO INDISPENSÁVEL

Formação em Nível Médio.”(NR)

Art. 3º Os ocupantes do cargo de Inspetor de Alunos, criado pelo Decreto “E” nº 2.121, de 30 de maio de 1968; do cargo de Agente Educador II, criado pela Lei nº 1.680, de 26 de março de 1991; e do cargo de Merendeira, criado pelo Decreto “E” 2.121, de 1968, que comprovarem formação em Nível Médio farão jus à adequação de patamar vencimental.

Art. 4º Ficam adicionadas mais três faixas de tempo de serviço – sendo a primeira de mais de 15 até 20 anos, a segunda de mais de 20 até 25 anos e a terceira acima de 25 anos – nos mesmos percentuais já aplicados nas faixas de tempo de serviço do Anexo I da presente Lei.

Art. 5º A tabela de vencimento dos cargos de Inspetor de Alunos, Agente Educador II e Merendeira será a constante do Anexo desta Lei.

Art. 6º Os valores constantes no Anexo serão atualizados seguindo os mesmos índices e períodos aplicados aos reajustes gerais concedidos aos servidores públicos municipais a partir de janeiro de 2017.

Art. 7º As despesas decorrentes desta Lei ficam condicionadas à disponibilidade orçamentária e à devida previsão na Lei Orçamentária Anual.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando sua eficácia condicionada à redução do total da despesa com pessoal a um patamar inferior ao limite estabelecido no art. 22, Parágrafo único, da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.

Art. 9º Fica revogado o inciso II do art. 10 da Lei nº 5.623, de 2013.”

(Grifou-se)

As normas da Constituição Estadual que servem de parâmetro ao controle, constantes da inicial, por sua vez, dispõem que:

“Art. 7º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

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:

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;

(...)

Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

II – exercer com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)”.

Nos termos em que veiculada a norma, inegavelmente extrapola o poder de emenda parlamentar, ao acarretar aumento de despesas em matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre o regime jurídico dos seus servidores públicos, função que lhe é típica, decorrente do próprio princípio da separação de poderes (art. 7º, da CE/RJ), diante da modificação substancial dos critérios originariamente estabelecidos pelo autor da Projeto.

Com efeito, do exame dos dispositivos impugnados, verifica-se que a imposição de obrigações e encargos à administração pública municipal para que viabilizasse a formação de nível médio aos servidores ocupantes do cargo de merendeira, inspetor de alunos e agente educador, no prazo de seis meses, bem como a ampliação de 04 (quatro) para 07(sete) os níveis de escalonamento por tempo de serviço dos servidores integrantes do Quadro de Pessoal de Apoio à Educação, efetivamente importou incursão indevida da Casa Legislativa Local, no âmbito de atuação exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, violando os princípios da separação de poderes e da reserva de administração, por se tratar de matéria atinente ao regime jurídico do funcionalismo público e acarretar aumento de despesas com pessoal.

No tocante ao cabimento de emenda parlamentar em projetos de iniciativa reservada, esclarece a doutrina¹:

“ (...)

O texto de 1988 restituiu aos parlamentares boa parte do poder de emenda que lhes havia sido retirado pelo regime (ditatorial) anterior.

Nos termos do **art. 63, I e II**, não será admitido aumento da despesa prevista **a)** nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3.º e 4.º; **b)** nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público. *A contrario sensu*, então, será admitido o poder de emenda parlamentar.

Dessa forma, de modo geral, entende o STF que cabe emenda parlamentar desde que respeitados os seguintes requisitos:

- os dispositivos introduzidos por emenda parlamentar não podem estar destituídos de **pertinência temática** com o projeto original;
- os dispositivos introduzidos por emenda parlamentar **não podem acarretar aumento de despesa** ao projeto original.

Assim, cabe emenda parlamentar nas hipóteses de **lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República**, desde que haja pertinência temática e, por regra, não acarrete aumento de despesas.

Excepcionalmente, contudo, nos projetos orçamentários de iniciativa exclusiva do Presidente da República, admitem-se emendas parlamentares mesmo que impliquem aumento de despesas (art. 63, I, c/c o art. 166, §§ 3.º e 4.º):

- ao **projeto de lei do orçamento anual** ou aos **projetos que o modifiquem** e desde que: **a)** sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; **b)** indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; **c)** sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei;
- ao **projeto de lei de diretrizes orçamentárias**, desde que as emendas parlamentares que acarretem aumento sejam compatíveis com o plano plurianual.

¹ (LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 24 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 442)

Avançando, nos termos do art. 63, II, também cabem emendas parlamentares, desde que haja pertinência temática e não acarretem aumento de despesas, aos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados (art. 51, IV — Resolução), do Senado Federal (art. 52, XIII — Resolução), dos Tribunais Federais (arts. 61, *caput*, e 96, II) e do Ministério Público (arts. 61, *caput*; 127, § 2.º; e 128, § 5.º).

Nesse sentido, “art. 34, § 1.º, da Lei estadual do Paraná n. 12.398/98, com redação dada pela Lei estadual nº 12.607/99. (...) **Inconstitucionalidade formal caracterizada**. Emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo que resulta em aumento de despesa afronta os arts. 63, I, c/c 61, § 1.º, II, ‘c’, da Constituição Federal” (ADI 2.791, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 16.08.2006, DJ de 24.11.2006).

Finalmente, cabe alertar que, se for apresentada **emenda** a projeto de iniciativa reservada que não tenha observado o requisito da pertinência temática com o projeto original e/ou que acarrete aumento de despesa, eventual **sanção presidencial não convalidará o vício formal** caracterizador da inconstitucionalidade da lei.”

(Grifos no original)

Como destacado no parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça, a previsão do art. art. 113, I², da Constituição do Estado, simétrico ao art. 63, I³, da Constituição da República, limita o poder de emenda parlamentar quando importar aumento de despesas com pessoal, como na hipótese.

Ademais, consoante orientação firmada pela C. Suprema Corte, no julgamento do Tema 917⁴, *a contrario sensu*, usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que trate da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos e crie aumento de despesas (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).

Configurado, portanto, o vício formal do art. 1º, que incluiu o §2º, no art. 10, da Lei nº 5.623/2013, e do art. 4º, ambos da Lei Municipal nº 6.323/2018, por violação ao disposto nos arts. 112 § 1º, II, “b”, e 113, I, da Carta Estadual, diante da alteração de proposta original através de emendas parlamentares que importaram em aumento de despesa, em matéria de iniciativa reservada do Chefe do Executivo, usurpando a sua prerrogativa de propor leis acerca do regime jurídico dos servidores públicos e contrariando o Princípio da Separação de Poderes (art. 7º, da CE/RJ), nos moldes do que lhe é atribuído pelo referido dispositivo constitucional, aplicável por simetria aos Municípios (art. 345, da CE/RJ), na forma corretamente consignada no parecer ministerial e na manifestação da d. Procuradoria Geral do Estado (index 000062 e 000076).

A questão restou apreciada pelo C. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 686, atrelado ao RE nº 745811/RJ. Confira-se:

² “Art. 113. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvando o disposto no artigo 210, § 3º desta Constituição; II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público”.

³ “Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.”

⁴ STF, Tema 917 - “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição 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 atuam 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.

Tema 686 – Emenda parlamentar que implica aumento de despesa em projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Tese - I – Há 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 CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).

Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.

(RE 745811 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-219 DIVULG 05-11-2013 PUBLIC 06-11-2013) (Grifou-se)

No mesmo sentido os seguintes julgados:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE FIXA NOVOS PARÂMETROS REMUNERATÓRIOS A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS – AMPLIAÇÃO DE BENEFÍCIO PECUNIÁRIO RESULTANTE DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR APROVADA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA – CONSEQUENTE AUMENTO DA DESPESA GLOBAL PREVISTA NO PROJETO DE LEI – IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DESSA MAJORAÇÃO POR EFEITO DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – INCIDÊNCIA DA RESTRIÇÃO PREVISTA NO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO – POSSIBILIDADE – LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS – DOCTRINA – PRECEDENTES – ATUAÇÃO PROCESSUAL ORDINÁRIA DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO COMO “CURADOR DA PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE” DAS LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTATAIS – DESNECESSIDADE, PORÉM, DESSA DEFESA QUANDO O ATO IMPUGNADO VEICULAR MATÉRIA CUJA INCONSTITUCIONALIDADE JÁ TENHA SIDO PRONUNCIADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DE SUA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

(ADI 2744, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 27-08-2018 PUBLIC 28-08-2018)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 64, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI Nº 13.417/2010 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DISPOSITIVO INCLUI

POR EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REMUNERAÇÃO. AUMENTO DA DESPESA PREVISTA. VEDAÇÃO. ARTS. 61, § 1º, II, "a", 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES. 1. Os arts. 61, § 1º, II, "a", e 63, I, da Constituição da República traduzem normas de obrigatória observância pelos Estados-membros (arts. 18 e 25 da Constituição da República). 2. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República. Precedentes. 3. Inconstitucionalidade formal do art. 64, parágrafo único, da Lei nº 13.417/2010 do Estado do Rio Grande do Sul, por vício de iniciativa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 4884, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 30-05-2017 PUBLIC 31-05-2017)

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.926/1998 do Estado de Santa Catarina. Tribunal de contas. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Transposição de cargos de corte de contas para o quadro de pessoal do Poder Executivo. 1. Inconstitucionalidade formal de dispositivo acrescentado por emenda parlamentar que transpõe cargos de analista de controle externo do quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para o grupamento funcional do Poder Executivo local. Essa transposição promove indiretamente a extinção de cargos públicos pertencentes à composição funcional do Tribunal de Contas do Estado. 2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e pelo Supremo Tribunal Federal, gozam as cortes de contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo para criar ou extinguir cargos, como resulta da interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, b, da Constituição Federal (cf. ADI nº 1.994/ES, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94). 3. A jurisprudência da Corte é firme no sentido de que a Constituição Federal veda ao Poder Legislativo formalizar emendas a projetos de iniciativa exclusiva se delas resultar aumento de despesa pública ou se forem elas totalmente impertinentes à matéria versada no projeto (ADI nº 3.288/MG, rel. Min. Ayres Britto, DJ de 24/2/11; ADI nº 2350/GO, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 30/4/2004). No caso dos autos, o projeto original já versava acerca da transposição de cargos públicos, mas essa transposição limitava-se a cargos do quadro do Poder Executivo. 4. Ação julgada procedente.

(ADI 3223, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)

Outra não é a orientação deste E. Órgão Especial, a saber:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO ALTERADORA DE LEI DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. INICIATIVA RESERVADA: CHEFE DO EXECUTIVO. EMENDAS PARLAMENTARES: VIABILIDADE, SOB CONDIÇÕES: PERTINÊNCIA TEMÁTICA E NÃO INCREMENTO DE DESPESAS. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MATÉRIAS SUJEITAS À DISCIPLINA ADMINISTRATIVA DO EXECUTIVO: ILEGÍTIMA INTERFERÊNCIA PELO PODER LEGISLATIVO.

1. "Estando devidamente aparelhada para o julgamento em definitivo, é possível ao Colegiado converter o julgamento da medida cautelar no mérito da ação direta" (STF).

2. **Lei impugnada que versa sobre matéria de iniciativa privativa do Prefeito municipal por tratar de cargos e remuneração dos servidores do Poder Executivo. Processo legislativo que contou com emendas substanciais, consideradas inconstitucionais pelo representante por terem aumentado despesas ou versado sobre questões relacionadas ao regime jurídico dos servidores públicos. Procedência parcial.**

3. É próprio do Parlamento o poder de emendar os projetos que lhe são submetidos, para o que se devem observar dois limites precípuos: inexistência de aumento de despesa (art. 113, I, CERJ) e pertinência temática (STF).

4. São, pois, inconstitucionais os dispositivos que, decorrendo de emendas parlamentares, ensejam aumento de despesa em projeto de iniciativa reservada, seja por majorarem a carga horária de servidores, seja por criarem hipóteses para a concessão de gratificação.

5. É igualmente viciado o dispositivo que, fruto de emenda parlamentar, mesmo sem fugir à temática do projeto ou aumentar despesa, disciplina matéria que a Constituição atribuiu privativamente ao administrador; afinal, “compete privativamente ao Governador do Estado dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos” (art. 145, VI, a, CERJ).

6. A mera previsão de contagem do tempo de serviço a partir de 2021, desprovida de efeitos financeiros no período estipulado, não vulnera o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (LC 173/2020), que proscree mecanismos que aumentem a despesa com pessoal durante o contexto pandêmico extraordinário. Precedente do Supremo Tribunal Federal. Tampouco implica aumento de despesa oriundo de emenda em matéria de iniciativa reservada.

PROCEDÊNCIA PARCIAL: INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS ORIUNDOS DE EMENDAS PARLAMENTARES QUE CRIAM DESPESAS EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA, BEM COMO DO DISPOSITIVO QUE DISCIPLINA MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO SEM AUMENTO DE DESPESA. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA DECORRENTE DE EMENDA QUE, CONQUANTO MODIFIQUE PROJETO DE INICIATIVA PRIVATIVA, NÃO INCORRE NAS LIMITAÇÕES AO EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA

(0096015-94.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). ELISABETE FILIZZOLA ASSUNÇÃO - Julgamento: 30/05/2022 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

(Grifou-se)

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. EMENDA PARLAMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE.

1-Alegação de que o dispositivo impugnado, acrescentado por emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, seria inconstitucional por tratar de matéria privativa do Executivo e por importar em aumento de despesa.

2-Nos termos da orientação do E. STF, as emendas parlamentares podem versar sobre matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, desde que guardem pertinência temática com o objeto da proposição legislativa e não importem em aumento de despesa.

3- Dispositivo que possui vínculo de pertinência com a proposta original.

4- O artigo 63, I da Constituição Federal e o artigo de reprodução obrigatória 113, I, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, vedam que emendas parlamentares, que versem sobre matéria de competência reservada ao Poder Executivo, importem em aumento de despesa.

5- Equiparação a qual alude o dispositivo impugnado que poderia implicar em um aumento de despesa, sendo irrelevante a dimensão do seu impacto no erário.

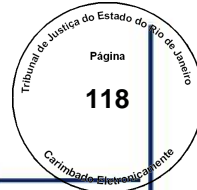
6- Inconstitucionalidade formal verificada.

7-Efeitos *ex nunc*, considerando a possibilidade de cobrança de valores já recebidos por alguns servidores em razão do permissivo legal.

(0051783-65.2019.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MILTON FERNANDES DE SOUZA - Julgamento: 13/07/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
ÓRGÃO ESPECIAL



À vista do exposto, julga-se procedente a Representação, declarando-se a inconstitucionalidade formal, com eficácia *ex tunc*, dos arts. 1º e 4º, da Lei Municipal nº 6.323/2018, por afronta ao disposto nos artigos 7º; 112, §1º, II, “b”, e 113, I, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 24 de abril de 2023.

MAURO DICKSTEIN
Desembargador Relator

MD

