



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Órgão Especial**

**Representação de Inconstitucionalidade**  
nº. 0047398-60.2008.8.19.0000

**FLS. 1**



**Representante:** Exmo. Sr. Procurador Geral do Estado do Rio de Janeiro  
**Representado 1:** Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro  
**Representado 2:** Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro  
**Relator:** Des. Carlos Eduardo da Fonseca Passos

## **ACÓRDÃO**

**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.**  
Lei estadual nº 5.164/07. Diploma autorizador da instituição de fundações públicas de direito privado, para prestação de serviços de saúde. Impugnação aos artigos 44 e 45, objeto de emenda parlamentar. Equiparação salarial entre servidores efetivos e aqueles contratados pela fundação sob regime celetista. Vedação à demissão imotivada dos novos contratados. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a criação de cargos, regime jurídico de servidores públicos e aumento de sua remuneração. Afronta à iniciativa reservada e aos princípios da separação dos poderes e da vedação à vinculação da remuneração de servidores públicos (art. 37, inciso XIII, da Constituição da República, e artigos 7º, 77, inciso XV e 112, §1º, inciso II, alínea a e b, da Constituição Estadual). Proibição de emenda parlamentar em caso de aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada (art. 113, inciso I, da Carta estadual). Precedentes. Inconstitucionalidade reconhecida. Procedência do pedido.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação de Inconstitucionalidade nº **0047398-60.2008.8.19.0000** em que é representante **EXMO. SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e são representados **EXMO. SR. GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**.

**ACORDAM** os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por





Representação de Inconstitucionalidade  
nº. 0047398-60.2008.8.19.0000

FLS. 2

**unanimidade** de votos, em **judgar procedente** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 44 e 45, da Lei estadual nº 5.164/07.

Trata-se de representação de inconstitucionalidade ajuizada em decorrência da Emenda à Lei estadual nº 5.164/07, de iniciativa parlamentar, que equiparou os salários dos atuais servidores aos profissionais contratados pela fundação e proibiu a demissão imotivada dos servidores contratados pelo regime celetista.

O representante sustenta que a Lei estadual nº 5.164/07, de iniciativa do Executivo, autoriza a instituição de três fundações públicas de direito privado, para prestação de serviços de saúde. Relata que o diploma foi precedido de amplo debate, voltado à administração racional dos recursos públicos. Anota que o diploma estabeleceu a adoção do regime celetista para os servidores contratados pelas fundações, de forma a permitir a percepção de salários de mercado, com base na produtividade dos profissionais contratados. Considera que, ao equiparar os salários dos servidores aos profissionais contratados pelas fundações, a emenda viola a regra de competência definida no art. 112, §1º, inciso II, alíneas 'a' e 'b', da Constituição estadual, já que são de iniciativa privativa do chefe do executivo leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos e o aumento de sua remuneração. Expõe que a emenda infringe, ainda, o princípio da separação dos poderes, na medida em que usurpa o poder-dever do executivo de fixar a estrutura remuneratória do funcionalismo estadual, instituindo, ainda, aumento indevido de despesa, em desconformidade com os artigos 5º, 6º, 25 e 113, inciso I, da Carta estadual. Indica que o ato legislativo impugnado vulnera o disposto no art. 77, inciso XV, da Constituição do Estado, que veda expressamente a vinculação ou equiparação de vencimentos para efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Aduz ofensa ao princípio da isonomia, porquanto descabida a equiparação de regimes jurídicos distintos, a saber, estatutário e celetista. Acrescenta que a proibição de demissão imotivada de servidores celetistas incorre nas mesmas violações sobreditas, por se cuidar de matéria inerente à organização administrativa. Pede a suspensão cautelar dos artigos 44 e 45, da Lei estadual nº 5.164/07 e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade dos referidos dispositivos.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Órgão Especial**

**Representação de Inconstitucionalidade**  
nº. 0047398-60.2008.8.19.0000



**FLS. 3**

Informações prestadas pela ALERJ na pasta 45, sustentando a constitucionalidade das normas impugnadas. Afirma que a emenda objetivou assegurar o tratamento isônomico entre os novos e antigos servidores. Acentua que inexistente óbice à emenda, pelo legislativo, de projetos de lei encaminhados pelo executivo. Destaca que é lícito ao poder legislativo rejeitar, na íntegra, o projeto de iniciativa reservada, motivo por que também admite emenda parlamentar. Refuta a tese de aumento de despesa, uma vez que é incerta a diferença remuneratória entre as duas categorias de servidores, não sendo possível antever que os profissionais contratados irão auferir remuneração superior àquela percebida pelos estatutários. Argumenta que os profissionais de saúde que exercem função idêntica devem receber o mesmo tratamento jurídico.

Informações prestadas pelo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro na pasta 67, nas quais defende a inconstitucionalidade do ato impugnado. Assevera que, ao dispor sobre remuneração de servidores públicos, equiparando servidores atuais àqueles a serem contratados sob novo regime, a lei dispõe sobre matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, em contrariedade ao artigo 112, §1º, inciso II da Constituição do Estado. Aduz violação aos artigos 6º, 7º e 77, inciso XIV, da Carta estadual, por ofensa à separação dos poderes e à vedação à equiparação de vencimentos.

O acórdão da pasta 72 suspendeu, em sede cautelar, a eficácia dos dispositivos impugnados.

Embargos de declaração opostos pela ALERJ na pasta 84, desprovidos pelo acórdão da pasta 90.

Recurso extraordinário interposto pela ALERJ na pasta 98, inadmitido na pasta 144.

Determinação de suspensão do feito na pasta 262, até o julgamento final da ADI 4247.

Certidão de trânsito em julgado da ADI 4247 na pasta 292.





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Órgão Especial**

**Representação de Inconstitucionalidade**  
nº. 0047398-60.2008.8.19.0000



**FLS. 4**

Manifestação da representada na pasta 321 e do representante na pasta 328.

Manifestação da Procuradoria Geral do Estado pelo acolhimento da pretensão com efeitos *ex nunc* (pasta 165).

Parecer da Procuradoria de Justiça na pasta 361 opinando pela procedência do pedido.

É o relatório.

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade em face dos seguintes dispositivos da Lei estadual nº 5.164/07, que autorizam o Poder Executivo a instituir, nos termos do art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal, três fundações públicas, com as denominações de 'Fundação Estatal dos Hospitais Gerais', 'Fundação Estatal dos Hospitais de Urgência e Emergência' e 'Fundação Estatal dos Institutos de Saúde', todas fundações públicas, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de duração indeterminada e com sede e foro na Capital e competência para atuação em todo o território do Estado do Rio de Janeiro:

“Art. 44 - Os salários dos atuais servidores ficam equiparados aos profissionais contratados pela Fundação”;

“Art. 45 - Fica proibida a demissão imotivada dos servidores contratados pelo regime celetista”.

Verifica-se dos autos que o presente feito foi suspenso, a fim de aguardar o julgamento da ADI nº 4247, perante o STF, porquanto reconhecida a relação de prejudicialidade externa entre o objeto desta e daquela demanda.

Ocorre que o objeto da ADI nº 4247 restringiu-se ao exame da constitucionalidade do regime jurídico aplicável às relações de trabalho das fundações, assim definido no art. 22, da Lei estadual nº 5.164/07.

Nesse aspecto, o STF reconheceu a constitucionalidade do art. 22, do diploma impugnado, o qual estabelece a adoção do regime celetista





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro  
Órgão Especial

Representação de Inconstitucionalidade  
nº. 0047398-60.2008.8.19.0000



**FLS. 5**

para regência do pessoal contratado pelas fundações de direito privado, como se colhe do aresto abaixo ementado:

“ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. Cabe à Advocacia-Geral da União a defesa do ato normativo impugnado – artigo 103, § 3º, da Constituição Federal. Fundação – Natureza. A fundação, pouco importando a espécie de serviços a serem prestados, é pessoa jurídica de direito privado, sendo possível a criação mediante lei ordinária e a regência, pela Consolidação das Leis do Trabalho, da relação jurídica mantida com os prestadores de serviços” (ADI 4247, Relator(a): Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 04/11/2020, Processo Eletrônico DJe-042 divulg 05-03-2021 public 08-03-2021).

Denota-se, pois, que o resultado do julgamento da ADI não influencia o deslinde desta representação, a qual está assentada em pedido e causa de pedir diversos.

Como cediço, é de competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração e sobre o regime jurídico dos servidores públicos e provimento de cargos, **ex vi** do art. 112, §1, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Constituição do Estado.

No caso, as normas em referência, de iniciativa parlamentar, tratam do regime jurídico dos servidores vinculados às fundações, incluindo obstáculo imposto ao poder executivo para demissão do cargo, matérias afetas à iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, pelo que caracterizada a ofensa ao princípio da independência e harmonia dos poderes.

Ademais, ao determinar a equiparação da remuneração dos servidores estatutários ao salário percebido pelos servidores celetistas, a disposição normativa incorre em aumento de despesa, em desconformidade com o comando do art. 112, §1, inciso II, alínea ‘a’, da carta estadual.





**Representação de Inconstitucionalidade**  
nº. 0047398-60.2008.8.19.0000

**FLS. 6**

Há, ainda, inobservância à regra prevista no art. 37, inciso XIII, da Carta Magna, reproduzida no art. 77, inciso XV, da Constituição estadual, segundo a qual “é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no artigo 82, § 1º, desta Constituição”.

De fato, o art. 44 promove equiparação salarial entre os servidores públicos efetivos e funcionários contratados pela Fundação, em flagrante ofensa àquele regramento constitucional.

Malgrado seja admitida emenda parlamentar em projetos de iniciativa do poder executivo, é vedado ao poder legislativo apresentar emendas que promovam o aumento despesa pública (art. 113, inciso I, da Constituição estadual), incorrendo em burla transversa ao vício de iniciativa, tal como na hipótese em julgamento.

A respeito do, assim já se manifestou este Órgão Especial, inclusive em caso análogo:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. PROJETO DE LEI QUE RECEBEU EMENDA PARLAMENTAR DA QUAL SE ORIGINA ARTIGO NÃO PREVISTO NO TEXTO ORIGINAL. DISPOSITIVO LEGAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTIGO 112, §1º, II, “b”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Cuida-se na espécie de Representação de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro em face do artigo 4º, da Lei Complementar nº 118/2007. Referido diploma legal decorreu de aprovação de projeto encaminhado à Assembleia Legislativa pelo Poder Executivo Estadual e define a atividade de saúde como área de atuação estatal sujeita a desempenho através de fundação pública de direito privado, nos termos do artigo 37, XIX, da Constituição da República. O supracitado artigo de lei, objeto da presente ação, resultou de emenda legislativa inserida ao projeto originário do Executivo, assim dispendo: ‘Fica proibida a demissão imotivada dos servidores contratados pelo regime celetista’.



Um dos aspectos de maior relevância, sob o ponto de vista administrativo, disciplinados na Lei Complementar nº 118, de 29/11/2007 vem a ser a possibilidade de contratação de servidores públicos celetistas pelas Fundações Públicas Estaduais de direito privado com atuação na área da saúde. Neste contexto, tem-se que a norma legal consubstanciada no texto do artigo 4º do supracitado diploma aborda e dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos com atuação na saúde contratados por fundações públicas do Estado do Rio de Janeiro. Imperioso, portanto, reconhecer que o Parlamento Estadual não poderia dispor sobre a forma de demissão dos servidores contratados pelo regime celetista, por mais nobre que tenha sido sua intenção, pois, ao assim se conduzir, acabou por invadir esfera de competência que, à luz do disposto no artigo 112, §1º, inciso II, alínea “b” da CERJ, é privativa do Chefe do Poder Executivo. Como consequência, configura-se violado, pelo Legislativo, o Princípio da Separação de Poderes, cuja previsão encontra assento no artigo 7º, da CERJ. Reconhece-se ser permitida a formulação de emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, desde que respeitados estreitos limites quanto a natureza das matérias versadas em tais emendas, sob pena de restar caracterizada usurpação da competência constitucional, tal como se deu no caso em exame. Precedentes. Procedência da representação. (RI 0032281-29.2008.8.19.0000; Órgão Especial; Rel. Des. Maria Helena Pinto Machado; Julgamento em 22/11/2021).

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE.  
MEDIDA CAUTELAR. REQUISITOS. 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-O deferimento da medida cautelar, na representação por inconstitucionalidade, subordina-se ao provável perigo de



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Órgão Especial**

**Representação de Inconstitucionalidade**  
nº. 0047398-60.2008.8.19.0000



**FLS. 8**

sério dano à ordem jurídica com a vigência de norma aparentemente editada em desarmonia com a ordem constitucional.

3-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.

4- Em uma análise perfunctória, verifica-se que o dispositivo possui vínculo de pertinência com a proposta original.

5-Equiparação a qual alude o dispositivo impugnado que poderia implicar em um aumento de despesa.

6-A prudência indica que a suspensão da eficácia da norma combatida se revela adequada a evitar possíveis prejuízos, até o julgamento da presente demanda.” (RI 0051783-65.2019.8.19.0000, Rel. Des. Milton Fernandes de Souza, Julgamento em 13/07/2020).

Constata-se, dessarte, a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, tendo em vista a infringência aos artigos 7º, 77, inciso XV e 112, §1º, inciso II, letras ‘a’ e ‘b’, da Constituição do Estado.

Ante o exposto, julga-se procedente o pedido, na forma do dispositivo.

Rio de Janeiro, 08 de maio de 2023.

Desembargador **CARLOS EDUARDO DA FONSECA PASSOS**  
Relator

