



Representação por Inconstitucionalidade n.º 0042150-25.2022.8.19.0000
Representante: EXMº SR. GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Representada: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Legislação: Lei nº 9619 de 04 de abril de 2022 do Estado do Rio de Janeiro
RELATORA: DES. JACQUELINE LIMA MONTENEGRO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE TENDO POR OBJETO A LEI Nº 9619, DE 04 DE ABRIL DE 2022, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE INSTITUIU O REAJUSTE DOS AUXÍLIOS ALIMENTAÇÃO E TRANSPORTE DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. NORMA QUE TRATA DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS, AFASTANDO, NO CASO, A APLICAÇÃO DO TEMA Nº 917 DA REPERCUSSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DESTA EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL, COM EFEITOS *EX TUNC*, DA LEI Nº 9619/2022 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, POR VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 112, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II, ALÍNEA “B” E 7º DA CERJ.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0042150-25.2022.8.19.0000, em que é Representante, o Exmº Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, e Representada, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro,

Acordam os Desembargadores que compõem O Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em **JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 9619/2022 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.**





RELATÓRIO

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar por violação aos artigos 112 §2º, II, “a” e “b” e 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, proposta pelo Exmº Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, tendo por objeto a Lei Estadual nº 9619/22, que instituiu o reajuste dos auxílios alimentação e transporte dos policiais civis do Estado do Rio de Janeiro.

Afirma o Representante, em síntese, que a lei impugnada é oriunda do Projeto de Lei nº 4668/2021, de iniciativa parlamentar, que versou sobre a instituição de reajuste e outros aspectos inerentes à remuneração dos servidores públicos, notadamente quanto aos auxílios alimentação e transporte dos policiais civis do Estado do Rio de Janeiro e, não obstante o veto aposto pela Chefia do Poder Executivo, a Assembleia Legislativa, com fundamento no art. 115, §§ 5º e 7º da CERJ, promulgou a Lei Estadual nº 9619/2002 no dia 04/04/2022.

Sustenta a flagrante inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 9619/22, seja sob o aspecto formal - por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo relativo a normas que disponham sobre “*criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração*” ou “*servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade*” (art. 112, §1º, II, “a” e “b” da CERJ) - , seja sob o aspecto material - por revelar indevida interferência da Casa Legislativa no âmbito de atuação exclusiva do Poder Executivo (art. 7º da CERJ, que reproduz o princípio da separação dos Poderes, estatuído no artigo 2º da Constituição da República).

Ressalta que o artigo 112 §1º, II, “a” e “b” da Constituição Estadual expressamente dispõe que compete privativamente à Chefia do Poder

2





Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre aumento de remuneração ou sobre outros elementos do regime jurídico dos servidores públicos, e a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, trata do reajuste dos auxílios alimentação e transporte dos policiais civis do Estado do Rio de Janeiro, ou seja, de parcelas pecuniárias que integram o conceito mais amplo de remuneração dos policiais civis.

Aduz que além da narrada inconstitucionalidade formal, a inobservância da iniciativa privativa de lei também importa em ofensa ao princípio da separação dos Poderes, o que permite concluir também se estar diante de hipótese de inconstitucionalidade material, por violação ao art. 7^a da CERJ.

Transcreve precedentes deste Egrégio Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal, pugnando pela concessão de liminar em medida cautelar para suspender de logo a eficácia da lei acoimada de inconstitucionalidade em sua integralidade, vez que amplamente demonstrada a plausibilidade da tese de sua inconstitucionalidade.

No que se refere ao risco de dano grave ou de difícil/incerta reparação, afirma que o dispositivo impugnado consubstancia intensa interferência na organização e funcionamento da Administração Pública estadual, além de gerar inequívoco aumento de despesa e violar as importantes regras de direito financeiro instituídas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/20, notadamente em seus artigos 15 e 16), sendo certo que o pagamento das verbas de forma majorada com base no ato normativo impugnado não será passível de repetição aos cofres públicos, diante de sua natureza.

A suspensão liminar da Lei Estadual nº 9619/22 foi deferida por esta Relatora em 09/06/2022, *ad referendum* do Egrégio Órgão Especial (fls. 17 – ejud).





À fls. 27 – ejud a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro adunou informações onde sustenta a constitucionalidade da Lei nº 9619/22, haja vista que cuida de reajuste de auxílios, cujo caráter é indenizatório, de maneira que não se confundiria com vencimento, remuneração ou salário.

Aduz inexistir vício de iniciativa, vez que a hipótese não se enquadra nos casos de regime jurídico de servidores públicos previstos pelo dispositivo constitucional como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Pugna pela improcedência do pedido.

A suspensão liminar da lei impugnada foi ratificada pelo acórdão de fls. 46 – ejud deste Egrégio Órgão Especial, visto que presentes os requisitos autorizadores, conforme já destacado no *decisum* monocrático de fls. 17 – ejud.

A Procuradoria Geral do Estado apresentou manifestação à fls. 84 – ejud, opinando pela procedência da Representação, em virtude da patente inconstitucionalidade formal por afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo relativo à remuneração e aos demais aspectos atinentes ao regime jurídico dos servidores públicos, e do conseqüente vício material em razão da violação ao Princípio da Separação dos Poderes.

Parecer exarado pela Procuradoria Geral de Justiça à fls. 89 – ejud, pela procedência da Representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9619/2022 do Estado do Rio de Janeiro, por violação aos artigos 112, §1º, inciso II, alínea “b” e 7º da CERJ.

Relatados, passo a votar.

Conforme relatado, trata-se de Representação por Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar por violação aos artigos 112 §2º, II, “a” e “b” e 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, proposta pelo Exmº Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, tendo por

4





objeto a Lei Estadual nº 9619/22, que instituiu o reajuste dos auxílios alimentação e transporte dos policiais civis do Estado do Rio de Janeiro.

O diploma legislativo questionado possui a seguinte redação:

LEI Nº 9619, DE 04 DE ABRIL DE 2022.

Fica instituído o reajuste dos auxílios alimentação e transporte dos policiais civis do Estado do Rio de Janeiro.

A Assembleia legislativa do Estado do Rio de Janeiro RESOLVE:

Art. 1º Fica instituído o reajuste dos valores dos auxílios Alimentação e Transporte dos Policiais Civis do Estado do Rio de Janeiro.

§ 1º O valor do Auxílio Alimentação será reajustado para o valor de R\$ 60,00 (sessenta reais) por dia.

§ 2º O valor do Auxílio Transporte será reajustado para o valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por mês.

Art. 2º Os valores dos Auxílios Alimentação e Transporte, previstos no artigo 1º desta lei, deverão ser atualizados anualmente, sempre no mês de janeiro de cada ano, com base no IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), de acordo com os percentuais acumulados nos últimos 12 (doze) meses.

Art. 3º Não incidirá sobre os auxílios alimentação e transporte imposto de renda, contribuição previdenciária ou qualquer outro desconto, não sendo computado como base de cálculo para qualquer outra vantagem, nem integrando a base de cálculo da margem consignável.

Art. 4º As despesas decorrentes da aplicação da presente lei correrão à conta das dotações próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em 04 de abril de 2022.

DEPUTADO ANDRÉ CECILIANO

Presidente

Autores: Deputados DELEGADO CARLOS AUGUSTO, Martha Rocha, Márcio Gualberto, Rodrigo Amorim, Rosane Félix, Vandro Família, Marcos Muller, Samuel Malafaia, Dionísio Lins, Marcelo Cabeleireiro, Eurico Junior, Brazão, Valdecy da Saúde, Márcio Canella, Alana Passos, Átila Nunes, Marcus



Vinícius, Sérgio Fernandes, Wellington José, Tia Ju, Marcelo Dino, Danniell Librelon e Giovani Ratinho.

Com efeito, a norma impugnada efetivamente padece de vício de inconstitucionalidade de ordem formal, na medida em que dispôs sobre o reajuste dos auxílios alimentação e transporte dos policiais civis estaduais, tratando, portanto, do regime jurídico de servidores públicos, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o artigo 112, § 1º, inciso II, alínea “b” da CERJ.

A reserva de iniciativa tem como propósito garantir ao Chefe do Poder Executivo a exclusividade da iniciativa para legislar ou regulamentar temas indispensáveis à gestão da Administração Pública, nos termos do que lhe é atribuído por força do mandamento constitucional.

No caso, a Lei nº 9619/2022, de iniciativa parlamentar, instituiu o reajuste dos auxílios alimentação e transporte que são destinados aos policiais civis estaduais, verbas que, embora possuam natureza indenizatória, representam parcela das vantagens pecuniárias relativas ao regime jurídico dos servidores públicos.

E por regime jurídico de servidores o Supremo Tribunal Federal entende tratar-se do conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações estatutárias ou contratuais mantidas pelo Estado com os seus agentes, dentre os quais estão incluídas as vantagens pecuniárias com os os auxílios alimentação e transporte, senão vejamos:

“...Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos

6





critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo, e acumulações remuneradas; (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo” (STF, ADI-MC 766-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 03-09-1992, v.u., DJ 27-05-94, p. 13.186 – grifei).

Deste modo, verifica-se que o regime jurídico dos servidores públicos abrange a disciplina de todas as parcelas que integram a remuneração, inclusive os auxílios alimentação e transporte, de forma a evidenciar a inconstitucionalidade formal da Lei impugnada, vez que em discordância direta à regra de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para iniciativa de lei sobre a matéria.

Deste modo, deve ser afastada, no caso, a aplicação do Tema nº 917 da Repercussão Geral do STF, por tratar a Lei nº 9619/2022 do regime jurídico de servidores públicos, especificamente dos policiais civis do Estado do Rio de Janeiro.

Note-se que a legislação *sub judice*, ao violar regra de iniciativa privativa do Chefe do poder Executivo, acaba por afrontar também o Princípio da Separação dos Poderes, constante do artigo 7º da Constituição Estadual.

Este Egrégio Órgão Especial já se manifestou em igual sentido por diversas vezes, senão vejamos:

“Direito Constitucional. Representação por inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.757/2020 do Município de Volta Redonda. Lei de iniciativa parlamentar que altera o artigo 1º e suprime o

7





parágrafo único do artigo 2º da Lei Municipal nº 5.427, para autorizar o Poder Executivo a conceder o benefício do auxílio-alimentação para todos os servidores ativos, inativos e pensionistas, inclusive da Administração Indireta. Vício de inconstitucionalidade formal. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre aumento de remuneração de cargos, funções e empregos públicos, bem como sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Inaplicabilidade do Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal na hipótese, porque a lei impugnada trata do regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial em casos análogos, nos quais houve reconhecimento da inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de poderes e vício de iniciativa. Acolhimento dos pareceres da Procuradoria de Justiça e da Procuradoria Geral do Estado. Procedência da representação.” (0006698-85.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MARCO ANTONIO IBRAHIM - Julgamento: 13/12/2021 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

“Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 2.955, de 12 de agosto de 2021, do Município de São Pedro da Aldeia em que cria o Auxílio-Alimentação para os Servidores ocupantes de Cargo Efetivo de Guarda Municipal e de Vigilante no âmbito do Município de São Pedro da Aldeia. Controle concentrado de constitucionalidade da legislação municipal. Lei de iniciativa de vereador da Câmara Municipal que cria referido benefício e desde logo determina à Secretaria de Segurança e Ordem Pública a implantação em favor dos servidores que a ele fazem jus, segundo a respectiva escala de serviço. Nítida ofensa ao princípio da independência e da separação dos poderes, em confronto direto com os arts. 7º, 112, § 1º, II, a) e b) da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, este último a reservar ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que dispõem a respeito do regime jurídico dos servidores públicos e aumento de sua remuneração, que se aplica aos municípios por força da simetria prevista no art. 345 da Carta





Estadual. Afronta, ademais, do princípio da isonomia, à conta de que a lei em exame beneficia uma determinada parcela de servidores públicos municipais em detrimento dos outros. Lei objurgada que também defronta o princípio federativo e a autonomia municipal, porquanto vincula o reajuste anual da aludida gratificação a um índice de preços da esfera federal, o que vai de encontro à Súmula Vinculante nº 42 do Supremo Tribunal Federal. Outrossim, ao criar despesa expressiva para o município, sem realização de estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro e sem previsão orçamentária, vai de encontro aos ditames do art. 213, § 1º -- e respectivas alíneas da Constituição Estadual, ignorado que fora pela Câmara Municipal, o dever de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do município, ao promulgar a referida lei. Precedente desta Corte. Representação por Inconstitucionalidade procedente.”
(0070985-57.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MAURÍCIO CALDAS LOPES - Julgamento: 04/07/2022 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, EM FACE DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 281 DE 27 DE JULHO DE 2020, DEFLAGRADA POR INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL, QUE AUTORIZA "O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CONCEDER ADICIONAL DE PERICULOSIDADE A GUARDA MUNICIPAL CIVIL E AOS SERVIDORES QUE EXERCEM ATIVIDADES PROFISSIONAIS COM RISCO ACENTUADO A ROUBOS OU OUTRAS ESPÉCIES DE VIOLÊNCIA FÍSICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, PREVISTA NO ARTIGO 112, PARÁGRAFO 1º, INCISOS II, ALÍNEAS "A" E "B", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, PARA A INICIATIVA DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE O AUMENTO DA REMUNERAÇÃO E O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS. CONFIGURAÇÃO DE VÍCIO DE NATUREZA MATERIAL DECORRENTE DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES, PREVISTO NO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.





LEGISLAÇÃO EM EXAME QUE ESTABELECE NOVA VANTAGEM PECUNIÁRIA PARA SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, BEM COMO IMPÕE UM EXPRESSIVO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL PARA O ERÁRIO MUNICIPAL, DESACOMPANHADO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA, EM EVIDENTE AFRONTA AO COMANDO DO ARTIGO 211, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. OCORRÊNCIA DE VÍCIOS INSANÁVEIS DE ORDEM FORMAL E MATERIAL, POR OFENSA AOS ARTIGOS 7º, 112, PARÁGRAFO 1º, INCISOS II, ALÍNEAS "A" E "B", E 211, I E II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE IMPÕEM A DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI IMPUGNADA, COM EFICÁCIA EX TUNC. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO."

(0010134-52.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). LUIZ ZVEITER - Julgamento: 13/12/2021 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Não é demais consignar, por fim, a repercussão do custeio do aumento dos referidos auxílios sobre os gastos com pessoal, em momento financeiramente delicado experimentado pelos entes federativos, em especial pelo Estado do Rio de Janeiro.

Por todo o exposto, **VOTO no sentido de JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO para declarar a inconstitucionalidade formal e material, com efeitos *ex tunc*, da Lei nº 9619/2022 do Estado do Rio de Janeiro, por violação aos artigos 112, parágrafo único, inciso II, alínea "b" e 7º da CERJ.**

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 2023.

JACQUELINE LIMA MONTENEGRO
Desembargadora Relatora

