



ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0037399-58.2023.8.19.0000

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

REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ ZVEITER

EMENTA

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.258, DE 17 DE MARÇO DE 2022 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DE OBTENÇÃO DE BONIFICAÇÃO AOS SERVIDORES PÚBLICOS NO TOCANTE À APLICAÇÃO DE MULTAS E/OU PENALIDADES A MOTORISTAS. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. LEI IMPUGNADA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE AO VEDAR O PAGAMENTO DE BÔNUS E GRATIFICAÇÕES A SERVIDORES MUNICIPAIS REFERENTES À APLICAÇÃO DE MULTAS E PENALIDADES DE TRÂNSITO, DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, MATÉRIA CUJA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR É PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO E DA



INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA “B” E 345, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA CORTE. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Direta de Inconstitucionalidade nº 0037399-58.2023.8.19.0000, em que é Representante o EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e é Representado o CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO.

A C O R D A M os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em julgar procedente a Representação por Inconstitucionalidade, para declarar, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.258, de 17 de março de 2022, do Município do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Desembargador Relator.

V O T O

Adoto o relatório já constante dos autos.

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro em face da Lei Municipal nº 7.258, de 17 de março de 2022, a qual dispõe sobre a proibição de obtenção de bonificação aos servidores públicos no tocante à aplicação de multas e/ou penalidades a motoristas e dá outras providências.



O representante alega que ocorreu violação aos artigos 7º, 112, §1º, inciso II, alíneas 'a' e 'b', 145, incisos II e III, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; artigos 2º, 61, § 1º, inciso II, alínea 'a' e 'c' e 84, incisos II e III, todos da Constituição Federal e artigos 71, inciso II, alíneas "a" e "c" e 107, incisos II, III, VI da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

Sustenta que a lei hostilizada, de iniciativa parlamentar, padece de vício formal subjetivo uma vez que, ao versar sobre direito dos servidores públicos municipais, incorreu em violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal para legislar sobre regime jurídico dos servidores públicos municipais.

Aduz que a expressão "*regime jurídico dos servidores públicos corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os mais diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Município e os seus agentes, dentre os aspectos mencionados, por óbvio, se insere a sua remuneração*". Alega, ainda, que a norma hostilizada também incorre em ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. Pleiteia a concessão de liminar para suspender a eficácia da lei impugnada e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Informações prestadas pela Câmara representada, sustentando a constitucionalidade da norma. Pugna pelo indeferimento da liminar, aduzindo a presunção de constitucionalidade das normas e ausência de *periculum in mora* eis que a legislação se encontra vigente há mais de um ano. Alega que a lei impugnada não dispõe sobre criação, estruturação ou atribuições de qualquer órgão do Poder Executivo bem como não cria cargos, empregos ou funções públicos na administração direta e autárquica e não dispõe sobre regime jurídico. Alega que a lei hostilizada visa desestimular a criação de uma "indústria da multa" no âmbito municipal. Sustenta que a Administração Pública



deve implementar medidas com objetivo de conscientização dos motoristas e não de incentivo para *que sejam aplicadas multas por servidores, de modo a aumentar suas remunerações*". Acrescenta que *"impedir que seja dado qualquer bônus ou gratificação a servidores municipais, em razão de multas de trânsito por eles aplicadas, é uma política pública da mais alta relevância social"*, matéria que não se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal. Por fim, alega que *"exceções à reserva de iniciativa do Poder Executivo não podem ter uma aplicação extensiva, sob pena de desvirtuar o sistema constitucional"*.

Manifestação da Procuradoria-Geral do Estado e parecer ministerial, opinando pela procedência da representação.

Por oportuno, cumpre transcrever o teor da lei impugnada, a qual dispõe, *in verbis*:

“LEI Nº 7.258, DE 17 DE MARÇO DE 2022.

Dispõe sobre a proibição de obtenção de bonificação no tocante à aplicação de penalidades a motoristas e dá outras providências.

Autores: Vereadores Vera Lins, Pedro Duarte, Teresa Bergher e Felipe Michel.

Art. 1º Fica proibida, no âmbito do Município, qualquer concessão de bônus e/ou gratificação a servidores no tocante à aplicação de penalidades a motoristas ou condutores de veículos.

Art. 2º Os servidores públicos não serão condecorados ou bonificados sob quaisquer aspectos, no que se refere à aplicação de multas e/ou penalidades a motoristas.

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



Depreende-se pela leitura da Lei Municipal nº 7.258, de 17 de março de 2022, do Município do Rio de Janeiro, que houve invasão do Poder Legislativo na competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para legislar sobre servidores públicos e seu regime jurídico.

Como ensina Hely Lopes Meirelles, o regime jurídico “*pressupõe preceitos sobre o ingresso no serviço (por concurso público), **forma e limites de remuneração**, deveres e direitos dos servidores, planos de carreira, investiduras em cargos em comissão e funções de confiança e, ainda, casos de contratação por tempo determinado*”. (Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, 40ª Ed., p.359) (grifos nossos).

Com efeito, a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, ao vedar o pagamento de bônus e gratificações a servidores no tocante à aplicação de penalidades a motoristas ou condutores de veículos, dispõe sobre remuneração, tema que integra o regime jurídico dos servidores públicos, matéria cuja competência para legislar é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 112, §1º, inciso II, alínea ‘b’ da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Sob este prisma, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento sobre a questão no tema 917, a *contrario sensu*: “*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)* (grifos nossos).

Não restam dúvidas, igualmente, de que foi ferido o princípio fundamental da separação e independência dos poderes, descrito no artigo 7º,



da Constituição Estadual e no artigo 2º, da Carta Magna, princípio elementar para o exercício da democracia moderna.

Aduza-se que o princípio da simetria, insculpido no artigo 345, *caput*, da Carta Estadual, estabelece a observância, pelo Município, dos princípios trazidos nas Constituições Federal e Estadual.

Neste sentido, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desta Corte em relação ao tema. Confira-se:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI COMPLEMENTAR 186, DE 23 DE MARÇO DE 2018, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. INICIATIVA PARLAMENTAR. OBRIGATORIEDADE DA ELABORAÇÃO E DIVULGAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. ACÓRDÃO DA ORIGEM EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - O Supremo Tribunal Federal assentou que a interpretação das regras alusivas à reserva de iniciativa para processo legislativo submete-se a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas. II – Ocorre burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nas hipóteses em que o projeto de lei parlamentar: (i) preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; (ii) disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos; e/ou (iii) interfira no regime jurídico dos servidores públicos ou em aspectos da sua remuneração, hipóteses que não estão



presentes no caso concreto. III – Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 1333743 ED-AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 05/09/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-179 DIVULG 08-09-2022 PUBLIC 09-09-2022) (grifos nossos)

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 1º DA LEI Nº 2613/2022 DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECEU QUE “A partir de 01 de janeiro de 2022 o reembolso autorizado pela Lei nº 1.071/2006 e devido ao Servidor Público Municipal de Rio das Ostras pelas despesas pagas com Plano Privado de Assistência à Saúde será de 100% (cem por cento), do valor para a categoria inicial do plano básico do contrato coletivo de assistência médica hospitalar celebrado pelo Poder Executivo. REEMBOLSO DE DESPESAS COM PLANO DE SAÚDE DE SERVIDORES. PRECEDENTE DO STF. VÍCIO MATERIAL. MATÉRIA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS EX TUNC E ERGA OMNES. **O tema alusivo ao reembolso das despesas com plano de saúde por servidores públicos se encontra inserido no âmbito do regime jurídico dos servidores, matéria, tipicamente, administrativa, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme estatui o §1º do artigo 61 da CRFB/88, reproduzido por simetria pelo artigo 112, §1º, inciso II, alíneas a e b, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.** Legislação que trata de regime jurídico-remuneratório de servidores públicos, já que institui aumento de remuneração aos mesmos, por via oblíqua, do



reembolso de 100% pelas despesas pagas com Plano Privado de Assistência à Saúde. Inconstitucionalidade de ordem formal e também material, por vulneração ao artigo 7º, da Constituição Estadual decorrente do artigo 2º da Constituição da República, que sagra o princípio da separação dos poderes. Tema 917 do STF. Pareceres ministerial e do Procurador-Geral do Estado em respaldo. Julgamento da procedência da ação para declarar inconstitucional a legislação invecivada, com efeitos erga omnes e ex tunc, como de regra no controle concentrado de constitucionalidade. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

(0042187-52.2022.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). DENISE VACCARI MACHADO PAES - Julgamento: 27/02/2023 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS. PREVISÃO DE VERBA DE REPRESENTAÇÃO. INICIATIVA RESERVADA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração, bem como sobre 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, CERJ).

2. Jurisprudência contemporânea do Supremo Tribunal Federal segundo a qual não pode a Constituição Estadual, mesmo em seu texto originário, dispor a respeito de matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada a órgão de outro Poder, por inibir o futuro exercício desta prerrogativa por seu titular (ADI 4782),



caso dos autos, *mutatis mutandis*. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO: INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 48, LOMRJ-ADT. (grifos nossos)
(0040719-87.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). ELISABETE FILIZZOLA ASSUNÇÃO - Julgamento: 30/05/2022 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Por fim, a alegação da Câmara representada de que o objetivo da lei hostilizada é desestimular a criação de uma “indústria da multa” no âmbito municipal, tratando-se de “*política pública de alta relevância*”, não tem o condão de sanar a sua inconstitucionalidade. Como já dito, a norma em exame dispõe sobre regime jurídico remuneratório dos servidores públicos, matéria tipicamente administrativa. Quanto a este ponto, bem destacou o Ministério Público em seu parecer, *in verbis*:

“Por oportuno, a crítica à “remuneração por performance” de quem exerce poder de polícia também pode esbarrar na premissa de má-fé do agente público que atua nessa seara. Haveria, pois, uma presunção, não comprovada, de que o agente público que recebe por desempenho aplicaria um número excessivo de sanções. Nesse ponto, vale o exame a uma formulação de um contrapeso do desempenho do agente, que não bastaria apenas aferir o número de multas de trânsito, por exemplo, se, por outro lado, o número de acidentes na via não diminuir.

Visa-se, antes de tudo, à atuação eficiente que atenda às finalidades precípua da polícia administrativa. Assim, não se nega que é garantido ao Poder Legislativo propor regras de controle da Administração. Contudo, apesar da necessidade de se analisar a efetividade das políticas propostas pela Administração Municipal, e conquanto



Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

irrecusáveis as razões humanitárias que inspiram a proposta da lei, não são razões suficientes para afastar os vícios constitucionais destacados.”

Desta forma, eivados de inconstitucionalidade, deve ser retirada do universo jurídico a norma impugnada na presente representação, por afronta aos artigos 7º, 112, § 1º, inciso II, alínea “b” e 345, todos da Constituição Estadual.

Por tais razões, voto no sentido de **julgar procedente o pedido, para declarar, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 7.258, de 17 de março de 2022, do Município do Rio de Janeiro.**

Rio de Janeiro, 21 de agosto de 2023.

Desembargador Luiz Zveiter
R e l a t o r