



Direta de Inconstitucionalidade nº 0059352-20.2019.8.19.0000

Representante: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA

Representado: MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA

Legislação: Decreto Legislativo nº 52 de 2019 do Município de Itaperuna

Relator: DESEMBARGADOR PETERSON BARROSO SIMÃO

ACÓRDÃO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. Município de Itaperuna. Decreto Legislativo nº 52/2019 que sustou o Decreto Executivo nº 6.064/2019. No Município de Itaperuna, os servidores são contemplados com pagamento de gratificação de produtividade (Leis Municipais nº 21/1997; 77/1999; 551/2011). O Prefeito não pode, por ato próprio, deixar de pagar aos servidores a vantagem remuneratória prevista em lei. Contudo, pode regulamentar a forma de pagamento, em estrita obediência ao que está previsto nas leis municipais. Não aparenta ofensa à ordem jurídica, o Decreto Executivo nº 6.064/2019 que, em seu art.1º, vedou o pagamento em duplicidade da gratificação. Isso porque o recebimento em dobro daquela vantagem ofende o princípio da vedação do *bis in idem* e do enriquecimento sem causa. O art.2º, do Decreto Executivo, prevê diversas hipóteses em que o pagamento da gratificação de produtividade "*deverá ser revisto, para retirar/suprimir (quando indevido), suspender (por ocorrência de alteração transitória) ou reduzir (em função de alguma distorção específica)*". As hipóteses de revisão elencadas no art.2º do decreto estão aparentemente embasadas nas Leis Municipais nº 21/1997; 77/1999; 551/2011; e 774/2017. Ao que tudo indica, o Decreto Executivo nº 6.064/2019 teve por objetivo explicitar as hipóteses de supressão ou revisão da gratificação de produtividade, tudo com base no que já está previsto em leis municipais. A medida foi adotada pelo Prefeito no exercício da direção superior da administração

Direta de Inconstitucionalidade nº 0059352-20.2019.8.19.0000

municipal, sendo certo que a ele compete, na qualidade de gestor público, dispor sobre organização e funcionamento da Administração Pública, zelando pela fiel execução da lei e ordem nas finanças públicas. Presente a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*), pois o decreto executivo em tese não teria extrapolado o poder regulamentar. Ainda, restou demonstrada a possibilidade de prejuízo até o julgamento definitivo da causa (*periculum in mora*), pois a matéria diz respeito a pagamento de servidores, com reflexos diretos nas finanças públicas. DEFERIDA A MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER, COM EFEITOS *EX NUNC*, A EFICÁCIA DO DECRETO LEGISLATIVO Nº 52/2019.

A C O R D A M os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em **DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER, COM EFEITOS *EX NUNC*, A EFICÁCIA DO DECRETO LEGISLATIVO Nº 52/2019**, nos termos do voto do Relator.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA, legitimado ativo, nos termos do art.162, da Constituição Estadual, que questiona o Decreto Legislativo nº 52/2019 (Anexo 01, ind.10) da MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA que sustou os efeitos do Decreto Executivo nº 6.064/2019 (Anexo 01, ind.07).

Relata que em atenção e obediência à decisão do TRT - 1ª Região (processo nº 0103167-67.2016.5.01.0471), foi editado o Decreto Executivo nº 6.064/2019, com intuito de impedir o pagamento em duplicidade da gratificação de produtividade aos servidores. Após o Presidente da Câmara convocar os servidores para manifestações contrárias ao cumprimento da decisão judicial, o Decreto Executivo foi sustado pelo Decreto Legislativo nº 52/2019. Argumenta haver violação à cláusula de separação dos Poderes (art.2º, da CRFB; arts. 2º e 7º, da CERJ), além de ultrapassar a competência legislativa, não havendo razoabilidade e aceitabilidade daquele ato.



Direta de Inconstitucionalidade nº 0059352-20.2019.8.19.0000

Requer medida cautelar, ao argumento de que o Decreto Executivo está de acordo com determinação judicial e orientação do Tribunal de Contas do Estado, gerando uma economia e diminuição dos gastos com pessoal de aproximadamente R\$500.000,00. Ainda, existe risco de afastamento do Prefeito por descumprimento do Decreto Legislativo.

O representante informa que o mérito da ação coletiva foi julgado pelo TRT e reitera o pedido de medida cautelar (ind.25/34).

Informações prestadas pela Câmara Municipal (ind.46/111).

Manifestação da Procuradoria-Geral de Justiça (ind.130).

É o relatório. Passo à fundamentação.

VOTO

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA que questiona o Decreto Legislativo nº 52/2019 (Anexo 01, ind.10) da MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA que sustou os efeitos do Decreto Executivo nº 6.064/2019 (Anexo 01, ind.07).

A medida cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade tem por objetivo antecipar os efeitos da tutela. Para sua concessão, necessário demonstrar a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*) e a possibilidade de prejuízo até o julgamento definitivo da causa (*periculum in mora*).

A concessão da medida se justifica quando caracterizada a relevância jurídica da questão debatida e a possibilidade grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Ainda, quando presentes razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

Por ora, para análise apenas da medida cautelar, impõe-se verificar se houve aparente interferência indevida da Câmara Municipal em ato praticado pelo Prefeito. Em caso positivo, compete ao Judiciário deferir a medida cautelar para resguardar a independência dos Poderes. Nesse sentido, segue julgado do Supremo Tribunal Federal:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL - DECRETO LEGISLATIVO - CONTEUDO NORMATIVO - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DE ATO EMANADO DO GOVERNADOR DO ESTADO - CONTROLE PARLAMENTAR DA ATIVIDADE REGULAMENTAR DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 49, V)



Direta de Inconstitucionalidade nº 0059352-20.2019.8.19.0000

POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - AÇÃO DIRETA CONHECIDA. REDE ESTADUAL DE ENSINO - CALENDARIO ESCOLAR ROTATIVO - PREVISÃO NO PLANO PLURIANUAL - ALEGADA INOBSERVANCIA DO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - EXERCÍCIO DE FUNÇÃO REGULAMENTAR PELO EXECUTIVO - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO TEMA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE TEM OBJETO PRÓPRIO. INCIDE EXCLUSIVAMENTE SOBRE ATOS ESTATAIS PROVIDOS DE DENSIDADE NORMATIVA. A NOÇÃO DE ATO NORMATIVO, PARA EFEITO DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE EM TESE, REQUER, ALÉM DE SUA AUTONOMIA JURÍDICA, A CONSTATAÇÃO DO SEU COEFICIENTE DE GENERALIDADE ABSTRATA, BEM ASSIM DE SUA IMPESSOALIDADE. - O DECRETO LEGISLATIVO, EDITADO COM FUNDAMENTO NO ART. 49, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NÃO SE DESVESTE DOS ATRIBUTOS TIPIFICADORES DA NORMATIVIDADE PELO FATO DE LIMITAR-SE, MATERIALMENTE, A SUSPENSÃO DE EFICACIA DE ATO ORIUNDO DO PODER EXECUTIVO. TAMBÉM REALIZA FUNÇÃO NORMATIVA O ATO ESTATAL QUE EXCLUI, EXTINGUE OU SUSPENDE A VALIDADE OU A EFICACIA DE UMA OUTRA NORMA JURÍDICA. A EFICACIA DEROGATÓRIA OU INIBITORIA DAS CONSEQUENCIAS JURIDICAS DOS ATOS ESTATAIS CONSTITUI UM DOS MOMENTOS CONCRETIZADORES DO PROCESSO NORMATIVO. A SUPRESSAO DA EFICACIA DE UMA REGRA DE DIREITO POSSUI FORÇA NORMATIVA EQUIPARAVEL A DOS PRECEITOS JURIDICOS QUE INOVAM, DE FORMA POSITIVA, O ORDENAMENTO ESTATAL, EIS QUE A DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE UM PRECEITO JURÍDICO INCORPORA, AINDA QUE EM SENTIDO INVERSO, A CARGA DE NORMATIVIDADE INERENTE AO ATO QUE LHE CONSTITUI O OBJETO. **O EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO LEGISLATIVO QUE SUSPENDE A EFICACIA DE ATO DO PODER EXECUTIVO IMPÕE A ANÁLISE, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DOS PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DO EXERCÍCIO DESSA EXCEPCIONAL COMPETÊNCIA DEFERIDA A INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR.** CABE A CORTE SUPREMA, EM CONSEQUENCIA, **VERIFICAR SE OS ATOS NORMATIVOS EMANADOS DO EXECUTIVO AJUSTAM-SE, OU NÃO, AOS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR OU AOS DA DELEGAÇÃO LEGISLATIVA. A FISCALIZAÇÃO ESTRITA DESSES PRESSUPOSTOS JUSTIFICA-SE COMO IMPOSIÇÃO DECORRENTE DA NECESSIDADE DE PRESERVAR, "HIC ET NUN", A INTEGRIDADE DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.** - A PREVISÃO DO CALENDARIO ROTATIVO ESCOLAR NA LEI QUE INSTITUI O PLANO PLURIANUAL PARECE LEGITIMAR O EXERCÍCIO, PELO CHEFE DO EXECUTIVO, DO SEU PODER REGULAMENTAR, TORNANDO POSSIVEL, DESSE MODO, A IMPLANTAÇÃO DESSA PROPOSTA PEDAGOGICA MEDIANTE DECRETO. POSIÇÃO DISSIDENTE DO RELATOR, CUJO ENTENDIMENTO PESSOAL FICA RESSALVADO. **(ADI 748 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/1992, DJ 06-11-1992 PP-20105 EMENT VOL-01683-01 PP-00041 RTJ VOL-00143-02 PP-00510)**

O Chefe do Poder Executivo pode editar decreto com objetivo de dar fiel aplicação à lei. No exercício desse ato privado, não pode o Chefe do Executivo inovar na ordem jurídica, estando estritamente subordinado ao

Direta de Inconstitucionalidade nº 0059352-20.2019.8.19.0000

que está previsto em lei. Cabe apenas explicitar a lei, sem restringir ou ampliar as suas disposições.

Também por meio de decreto, o Chefe do Executivo pode dispor sobre a organização e funcionamento da administração, desde que não implique aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (art.84, VI, CRFB; art.145, VI, CERJ).

No Município de Itaperuna, os servidores são contemplados com pagamento de gratificação de produtividade prevista em diversos diplomas legais (Leis Municipais nº 21/1997; 77/1999; 551/2011).

O Prefeito não pode, por ato próprio, deixar de pagar aos servidores a vantagem remuneratória prevista em lei. Isso porque o decreto executivo não tem força para revogar a lei. Segue julgado do STF:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 6.618-E, DE 05.12.95, DO GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Ato pelo qual restou suspenso, pelo prazo de 120 dias, o pagamento de acréscimos pecuniários devidos aos servidores estaduais, decorrentes de concessão de vantagens e benefícios funcionais. Relevância do fundamento segundo o qual falece competência ao Chefe do Poder Executivo para expedir decreto destinado a paralisar a eficácia de ato normativo hierarquicamente superior, como a lei. Medida cautelar deferida. (ADI 1410 MC, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 29/02/1996, DJ 01-02-2002 PP-00084 EMENT VOL-02055-01 PP-00024)

Contudo, o Prefeito pode regulamentar a forma de pagamento da gratificação, em estrita obediência ao que está previsto nas leis municipais. Inclusive, essa foi a conclusão da ação coletiva ajuizada perante a Justiça do Trabalho (ind.32).

Por ora, não aparenta ofensa à ordem jurídica, o **Decreto Executivo nº 6.064/2019** que, em seu **art.1º**, **vedou o pagamento em duplicidade** da gratificação de produtividade. Isso porque o recebimento em dobro daquela vantagem ofende o princípio da vedação do *bis in idem* e do enriquecimento sem causa.

O **art.2º**, do **Decreto Executivo nº 6.064/2019**, prevê diversas hipóteses em que o pagamento da gratificação de produtividade "*deverá ser **revisto**, para retirar/suprimir (quando indevido), suspender (por ocorrência de alteração transitória) ou reduzir (em função de alguma distorção específica)*".

De acordo com o decreto executivo, a revisão ocorrerá nos seguintes casos: ocorrência de faltas (art.2º, Lei 551/2011); apresentação



Direta de Inconstitucionalidade nº 0059352-20.2019.8.19.0000

de atestado médico (art.3º, Lei 551/2011); não cumprimento de carga horária e não demonstração de assiduidade (art.3º, Lei 551/2011; art.3º, Lei 21/1997); não estiver em efetivo exercício (art.3º, parágrafo único, Lei 551/2011; art.5º, parágrafo único, Lei 77/1999); aos ocupantes de cargo comissionado (art.6º, Lei 21/1997; art.6º, Lei 774/2017); e àqueles que já tiverem incorporado a gratificação de produtividade em seu vencimento ou remuneração.

As hipóteses de revisão elencadas no art.2º do decreto executivo estão aparentemente embasadas nas Leis Municipais nº 21/1997; 77/1999; 551/2011; e 774/2017.

Em tese, o Chefe do Executivo não teria extrapolado no exercício de sua função administrativa, pois indica no decreto executivo a leis municipais que embasaram a edição daquele ato. Ao que tudo indica, o Decreto Executivo nº 6.064/2019 teve por objetivo explicitar as hipóteses de supressão ou revisão da gratificação de produtividade, tudo com base no que já está previsto em leis municipais.

A medida foi adotada pelo Prefeito no exercício da direção superior da administração municipal, sendo certo que a ele compete, na qualidade de gestor público, dispor sobre organização e funcionamento da Administração Pública, zelando pela fiel execução da lei e ordem nas finanças públicas.

Portanto, presente a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*), pois o decreto executivo em tese não teria extrapolado o poder regulamentar. Ainda, restou demonstrada a possibilidade de prejuízo até o julgamento definitivo da causa (*periculum in mora*), pois a matéria diz respeito a pagamento de servidores, com reflexos diretos nas finanças públicas.

Ante o exposto, voto no sentido de DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR para suspender, com efeitos *ex nunc*, a eficácia do Decreto Legislativo nº 52/2019 até o julgamento do mérito desta representação de inconstitucionalidade. Em consequência, fica restabelecido o Decreto Executivo nº 6.064/2019.

Notifique-se a Câmara Municipal de Itaperuna para prestar informações para julgamento do mérito (art.106, II, RITJRJ), bem como para juntar aos autos cópia das Leis Municipais nº 21/1997; 77/1999; 551/2011; 774/2017.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial



Direta de Inconstitucionalidade nº 0059352-20.2019.8.19.0000

Com a resposta ou decorrido o prazo para as informações (art.104, §2º, RITJRJ), à Procuradoria-Geral do Município (art.106, VII, RITJRJ).

Em seguida, à Procuradoria-Geral de Justiça (art.106, VIII, RITJRJ).

Rio de Janeiro, data da assinatura eletrônica.

Desembargador **PETERSON BARROSO SIMÃO**
Relator