



Representação por inconstitucionalidade n. 0003286-88.2017.8.19.0000 1  
REPRESENTANTE: EXMO SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
REPRESENTADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
LEGISLAÇÃO: LEI ESTADUAL N. 2.649, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1996  
RELATORA: DES. HELDA LIMA MEIRELES

**Representação por inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 2.649, de 25 de novembro de 1996, do Estado do Rio de Janeiro, que “regulamenta o § 5º do artigo 91 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que dispõe sobre o direito de associação dos servidores públicos militares”. Iniciativa parlamentar. Presença dos vícios formais e materiais aventados pelo representante, em cognição sumária, considerando que a norma, *prima facie*, ao disciplinar sobre o direito de associação e consequente afastamento, dispôs sobre o regime jurídico dos servidores públicos militares, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Arts. 112, § 1º, II, “b” c/c art. 7º, todos da Constituição Estadual. Art. 91, §5º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que, na linha do que preveem os arts. 142, §3º, IV c/c 42, §1º da CRFB, veda aos militares a sindicalização e a greve, admitindo apenas que eventual associação ocorra em caráter não sindical. No entanto, pela leitura da Lei n. 2649/96, percebe-se que seus dispositivos (artigo 2º e 7º, v.g.) estabelecem para o servidor público militar garantias semelhantes às dos dirigentes sindicais durante o exercício de seu mandato como representante de associações, clubes e “outras entidades similares”, as quais, por imposição constitucional (art. 91, § 5º da CERD), não podem ter caráter sindical. Criação de hipótese de estabilidade em que o servidor militar não pode ser punido propriamente, em afronta ao regime que norteia as instituições militares, qual seja, o da hierarquia e disciplina (artigo 42 e 142, § 2º, ambos da CRFB/88). Presença do**



Representação por inconstitucionalidade n. 0003286-88.2017.8.19.0000 2  
REPRESENTANTE: EXMO SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
REPRESENTADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
LEGISLAÇÃO: LEI ESTADUAL N. 2.649, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1996  
RELATORA: DES. HELDA LIMA MEIRELES

***periculum in mora*, uma vez que, ainda que a legislação em foco tenha permanecido no ordenamento jurídico por vinte anos, é certo que existem razões suficientes, como visto, para considerar que o critério da urgência pode e deve ser avaliado com base em juízo de conveniência. Possibilidade de acordo com precedentes do C. STF. Concessão da liminar para suspender a eficácia da Lei n. 2.649, de 25 de novembro de 1996, do Estado do Rio de Janeiro, com efeitos *ex-nunc*, até o julgamento da presente representação.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação por inconstitucionalidade n. 0003286-88.2017.8.19.0000, em que é representante: EXMO SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e representado: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO 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 maioria de votos, em conceder a liminar, nos termos do voto da Relatora.

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de concessão de medida cautelar, tendo como objeto a Lei nº 2.649, de 25 de novembro de 1996, do Estado do Rio de Janeiro, que “regulamenta o § 5º do artigo 91 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que dispõe sobre o direito de associação dos servidores públicos militares”.

O representante sustenta, em síntese, que a referida Lei é formalmente inconstitucional por vício de iniciativa, uma vez que, ao dispor, expressamente,





**Representação por inconstitucionalidade n. 0003286-88.2017.8.19.0000** 3  
REPRESENTANTE: EXMO SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
REPRESENTADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
LEGISLAÇÃO: LEI ESTADUAL N. 2.649, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1996  
RELATORA: DES. HELDA LIMA MEIRELES

sobre o regime jurídico dos servidores públicos militares, mais especificamente acerca do direito de associação e conseqüente afastamento, veicula matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'c', da CRFB/88, reproduzido obrigatoriamente na Constituição do Estado do Rio de Janeiro no art. 112, § 1º, inciso II, alínea 'b'. Ressalta que a Lei Estadual afrontaria a Separação de Poderes (art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro) por usurpar função administrativa privativa do Poder Executivo, que possui como atribuição o zelo pela direção superior da Administração Pública e pela gestão da máquina pública estadual.

Aduz que a Lei em questão é materialmente inconstitucional por desrespeito ao art. 91, § 5º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que veda aos militares a sindicalização e a greve, admitindo apenas associação em caráter não sindical, na linha do que também preveem os arts. 142, § 3º, inciso IV c/c 42, § 1º, da CRFB/88.

Requer a concessão de medida cautelar para que seja suspensa a aplicação da legislação em tela.

Decisão constante no índice 000023, determinando a solicitação de informações ao representado, ante o pedido liminar formulado, e abertura de vista à Procuradoria Geral de Justiça e à Procuradoria Geral do Estado, na forma do art. 106, inciso V, do Regimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Informações da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro anexadas ao índice 000028, no sentido da ausência do fumus boni iuris, uma vez que a Lei impugnada veio tão somente dispor e assegurar ao servidor





**Representação por inconstitucionalidade n. 0003286-88.2017.8.19.0000** 4  
REPRESENTANTE: EXMO SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
REPRESENTADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
LEGISLAÇÃO: LEI ESTADUAL N. 2.649, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1996  
RELATORA: DES. HELDA LIMA MEIRELES

público militar o exercício da liberdade de associação constitucionalmente assegurada. Afirma que do mesmo modo encontra-se ausente o *periculum in mora*, especialmente por que a Lei estadual vigora há mais de vinte anos.

Manifestação da Procuradoria do Estado anexada junto ao índice 000036, reiterando o teor da peça inaugural e a necessidade da concessão da liminar.

Parecer do Ministério Público (índice 000039) pela concessão da liminar.

É o relatório.

### VOTO

No presente momento processual, há necessidade de apreciação do pedido formulado na inicial relativo a medida cautelar. Ressalte-se que o representado prestou as suas informações tão somente no que tange a tal pedido liminar, no prazo de cinco dias, conforme artigo 105 do RITJERJ, reservando-se posterior manifestação complementar, no prazo de 30 dias (artigo 106, II do RITJERJ). O Ministério Público, igualmente, promoveu tão somente quanto ao pleito cautelar.

Deste modo, nos moldes da regra disposta no artigo 97 da CRFB/88 e do artigo 10 da Lei n. 9.868/99, há necessidade de se observar a regra constitucional da reserva de plenário.





Representação por inconstitucionalidade n. 0003286-88.2017.8.19.0000 5  
REPRESENTANTE: EXMO SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
REPRESENTADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
LEGISLAÇÃO: LEI ESTADUAL N. 2.649, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1996  
RELATORA: DES. HELDA LIMA MEIRELES

Com efeito, o artigo 105 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, reserva ao plenário do Órgão Especial a competência para apreciar pedido cautelar em representação por inconstitucionalidade.

A Lei Estadual n. 2.649/96 possui o seguinte teor:

*“Art. 1º - Os servidores públicos militares exercerão o direito de associação de natureza não sindical de acordo com os critérios fixados nesta Lei.*

*Art. 2º - O servidor público militar do Estado do Rio de Janeiro ficará afastado de cargo ou função enquanto perdurar seu mandato para o cargo de diretoria de entidades de classe tais como associações, clubes, ou outras entidades similares.*

*Parágrafo único - O servidor afastado nos termos desta Lei gozará de todos os direitos e vantagens decorrentes do exercício de seu cargo ou função, inclusive vencimento e remuneração.*

*Art. 3º - O afastamento a que se refere esta Lei será autorizado pela autoridade competente, no prazo máximo de 07 (sete) dias após o pedido de afastamento, encaminhado pela entidade de classe.*

*§ 1º - O deferimento do pedido de afastamento referido no “caput” deste artigo deverá ser publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, especificando nomes e matriculas dos beneficiados pelo ato.*

*§ 2º - O afastamento do servidor público militar será autorizado para cada entidade de classe, respeitando o número de servidores públicos*





Representação por inconstitucionalidade n. 0003286-88.2017.8.19.0000 6  
REPRESENTANTE: EXMO SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
REPRESENTADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
LEGISLAÇÃO: LEI ESTADUAL N. 2.649, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1996  
RELATORA: DES. HELDA LIMA MEIRELES

*militares estaduais nela inscritos como associado, na seguinte proporção:*

*I - para a entidade que possua até 500 (quinhentos) associados -01 (um) servidor;*

*II - para a entidade que possua até 501 (quinhentos e um) a 1.000 (mil) associados - 02 (dois) servidores.*

*III - para a entidade que possua de 1001 (mil e um) a 2000 (dois mil) associados - 03 (três) servidores;*

*IV - para a entidade que possua de 2001 (dois mil e um) a 4000 (quatro mil) associados - 04 (quatro) servidores;*

*V - para a entidade que possua mais de 4001 (quatro mil e um) associados - 05 (cinco) servidores.*

*Art. 4º - Do pedido de afastamento do servidor público militar estadual, constarão obrigatoriamente, além dos nomes e matrículas dos servidores eleitos, a duração do mandato, as funções para as quais foram eleitos, bem como cópia da Ata de Eleição e do Estatuto da Entidade e a declaração do número de associados pertencentes ao Quadro Social.*

*Art. 5º - As entidades de classe poderão solicitar a substituição dos servidores que por qualquer motivo tenham se afastado ou renunciado ao mandato para o qual foram eleitos.*

*Art. 6º - O servidor público militar estadual reassumirá o exercício do seu cargo ou função no prazo máximo de 02 (dois) dias úteis após o*



Representação por inconstitucionalidade n. 0003286-88.2017.8.19.0000 7  
REPRESENTANTE: EXMO SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
REPRESENTADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
LEGISLAÇÃO: LEI ESTADUAL N. 2.649, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1996  
RELATORA: DES. HELDA LIMA MEIRELES

*término do mandato, afastamento ou renúncia das funções eletivas que exercia.*

*Art. 7º - Durante o exercício do mandato o servidor público militar estadual não estará sujeito às sanções disciplinares previstas em leis e regulamentos podendo gozar de sua autonomia de dirigente de entidade.*

*Art. 8º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”*

A legislação possui a finalidade de regulamentar o direito de associação dos servidores públicos militares, previsto no artigo 91, § 5º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, *in verbis*:

*Art. 91, § 5º - Ao servidor militar são proibidas a sindicalização e a greve, sendo livre, no entanto, a associação de natureza não sindical, sem fins lucrativos, garantido o desconto em folha de pagamento das contribuições expressamente autorizadas pelo associado.*

Observando-se o inteiro teor da norma objeto do controle de constitucionalidade, em uma cognição sumária, se mostram presentes os vícios formais e materiais aventados pelo representante, considerando que a norma, *prima facie*, ao disciplinar sobre o direito de associação e consequente afastamento, dispôs sobre o regime jurídico dos servidores públicos militares, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. No entanto, a Lei teve origem em Projeto de Lei proposto por parlamentar (Deputado Estadual Carlos Minc, à época).



Representação por inconstitucionalidade n. 0003286-88.2017.8.19.0000 8  
REPRESENTANTE: EXMO SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
REPRESENTADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
LEGISLAÇÃO: LEI ESTADUAL N. 2.649, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1996  
RELATORA: DES. HELDA LIMA MEIRELES

Em se tratando de vício formal, presente igualmente a violação ao Princípio da separação dos poderes. Assim, evidente a afronta aos arts. 112, § 1º, II, "b" c/c art. 7º, todos da Constituição Estadual, atendido está o requisito do *fumus boni iuris*.

Nesse sentido, o C. STF já asseverou: "(..) À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local, por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição (...)". (STF, ADI 858/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowsky, DJ 27.03.2008).

Há precedente do Eg. Órgão Especial, igualmente, no mesmo sentido:

*"REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LIMINAR. Lei nº 6.824, de 30 de junho de 2014, que dispõe sobre o direito de licença sindical a servidor público, com "manutenção de todas as vantagens e benefícios que possuam, enquanto no exercício do cargo de provimento de que for titular, no período em que perdurar a licença". Presente o fumus boni iuris, na medida em que, em juízo de cognição sumária, referida Lei, de iniciativa do Poder Legislativo, padece de vício formal de inconstitucionalidade, dado que a Constituição estadual, no art. 112, § 1º, II, "b" e "d", reserva à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo projetos de lei que "disponham sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade", e sobre a "criação, estruturação e atribuições das Secretarias de*



**Representação por inconstitucionalidade n. 0003286-88.2017.8.19.0000** 9  
REPRESENTANTE: EXMO SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
REPRESENTADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
LEGISLAÇÃO: LEI ESTADUAL N. 2.649, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1996  
RELATORA: DES. HELDA LIMA MEIRELES

*Estado e órgãos do Poder Executivo". Risco de ampliação de encargo financeiro ao erário estadual: urgência da suspensão da eficácia da lei (RI/TJRJ, art. 105, § 2º). Deferimento da liminar." (0000653-75.2015.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR - ulgamento: 26/01/2015 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL).*

Plausível, igualmente, a alegação de inconstitucionalidade material, pois, como é de sabença, o art. 91, §5º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro acima transcrito, na linha do que preveem os arts. 142, §3º, IV c/c 42, §1º da CRFB, veda aos militares a sindicalização e a greve, admitindo apenas que eventual associação ocorra em caráter não sindical.

No entanto, pela leitura da Lei n. 2649/96, percebe-se que seus dispositivos (artigo 2º e 7º, v.g.) estabelecem para o servidor público militar certas garantias semelhantes às dos dirigentes sindicais durante o exercício de seu mandato como representante de associações, clubes e "outras entidades similares", as quais, por imposição constitucional (art. 91, § 5º da CERD), não podem ter caráter sindical. Criou-se hipótese de estabilidade em que o servidor militar não pode ser punido propriamente, em afronta ao regime que norteia as instituições militares, qual seja, o da hierarquia e disciplina (artigo 42 e 142, § 2º, ambos da CRFB/88).

Quanto ao *periculum in mora*, acolhe-se a argumentação exposta na inicial, reafirmada pelo Ministério Público (pasta n. 000039), uma vez que, ainda que a legislação em foco tenha permanecido no ordenamento jurídico por vinte anos, é certo que existem razões suficientes, como visto, para considerar





Representação por inconstitucionalidade n. 0003286-88.2017.8.19.0000

10

REPRESENTANTE: EXMO SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

LEGISLAÇÃO: LEI ESTADUAL N. 2.649, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1996

RELATORA: DES. HELDA LIMA MEIRELES

que o critério da urgência pode e deve ser avaliado com base em juízo de conveniência.

Como bem aponta o Ministério Público em seu parecer a fl. 44:

*“(..) Por outro lado, são de conhecimento de todos os recentes episódios de prenúncio de paralisação e insubordinação de servidores militares, mais especificamente policiais militares, vivenciados no início do corrente ano. Isso sem mencionar que a Lei Estadual nº 2.649, de 25 de novembro de 1996, acarreta aumento de encargo financeiro ao erário estadual ao assegurar direitos e vantagens durante o período de afastamento. Desse modo, somando-se tais circunstâncias à relevância jurídica das questões ventiladas, que envolvem a preservação da Separação de Poderes e das prerrogativas inerentes à Administração Pública relativas ao regime jurídico militar, admite-se a utilização do critério da conveniência no lugar do periculum in mora para a concessão da medida liminar, ainda que a Lei Estadual esteja em vigor desde 1996.*

*Nesse sentido posiciona-se o Supremo Tribunal Federal:*

*ADI 2314 MC / RJ - RIO DE JANEIRO MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. MOREIRA ALVES Julgamento: 25/04/2001 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 08-06-2001 PP-00005 EMENT VOL-02034-01 PP-00196*

Parte(s)

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO





Representação por inconstitucionalidade n. 0003286-88.2017.8.19.0000

11

REPRESENTANTE: EXMO SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

LEGISLAÇÃO: LEI ESTADUAL N. 2.649, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1996

RELATORA: DES. HELDA LIMA MEIRELES

*ADVDO.: PGE - RJ - FRANCESCO CONTE*

*REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO*

*EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. Inciso X do parágrafo único do artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. - Não há dúvida de que há relevância jurídica nas questões de saber se, em face da atual Constituição, persiste a necessidade da observância pelos Estados das normas federais sobre o processo legislativo nela estabelecido, bem como se o preceito do § 7º do artigo 144 da Carta Magna Federal, o qual alude a lei ordinária, se aplica à Lei Orgânica da Polícia Civil Estadual. - Dada a relevância jurídica dessas questões, que envolvem o alcance do Poder Constituinte Decorrente que é atribuído aos Estados, é possível, como se entendeu em precedentes desta Corte, utilizar-se do critério da conveniência, em lugar do periculum in mora, para a concessão de medida liminar, ainda quando o dispositivo impugnado já esteja em vigor há anos. Pedido de liminar deferido, para suspender, ex nunc e até a decisão final desta ação, a eficácia do inciso X do parágrafo único do artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.”*

*Sendo assim, conveniente se mostra da concessão da cautelar na fase introdutória do controle concentrado de constitucionalidade, tendo em vista a relevância das questões de mérito trazidas pelo representante.*

*(..).”*





**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

**Representação por inconstitucionalidade n. 0003286-88.2017.8.19.0000**

12

REPRESENTANTE: EXMO SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

LEGISLAÇÃO: LEI ESTADUAL N. 2.649, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1996

RELATORA: DES. HELDA LIMA MEIRELES

Por tais fundamentos, concede-se a medida cautelar liminar para suspender a eficácia da Lei n. 2.649, de 25 de novembro de 1996, do Estado do Rio de Janeiro, com efeitos *ex-nunc*, até o julgamento da presente representação.

Rio de Janeiro, 19 de junho de 2017

HELDA LIMA MEIRELES  
Desembargadora Relatora

**JSPP**