



NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000) 2022/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.550/2022. MUNICÍPIO DE CERRITO. AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT. EQUILÍBRIO FISCAL. ART. 8º, *CAPUT*, E 19, *CAPUT*, DA CE/89. ARTS. 16 E 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RAZOABILIDADE.

- 1. Lei nº 1.550/2022, do Município de Cerrito, que institui gratificação no valor de 40% (quarenta por cento) do vencimento básico aos servidores públicos municipais ocupantes do cargo de motorista, designados a desempenhar atividades em caminhão-caçamba.
- 2. Norma que cria despesa obrigatória de caráter continuado para o Erário Municipal. Ausente estudo prévio de impacto financeiro e orçamentário. Afronta à sustentabilidade fiscal. Exigência constante dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Regras de observância obrigatória pelos Municípios por força do que dispõem o art. 163 da CF/88 e o art. 8º, caput, da CE/89. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19, *caput*, da CE/89), visto que a criação de despesas de forma desordenada resulta em embaraços à atividade administrativa Município. A gestão prudente dos recursos públicos é o parâmetro de razoabilidade estabelecido pelo ordenamento constitucional. Precedentes desta Corte.
- 3. O art. 113 do ADCT exige que a proposição legislativa que crie despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Princípio extensível a todos os entes da federação. Precedente do STF.
- 4. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que o termo inicial seja deslocado para a data de publicação do acórdão (art. 27 da Lei nº 9.868/99), em obediência aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé, da proteção da confiança, e da irrepetibilidade das verbas alimentares.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE ÓRGÃO ESPECIAL

INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501- COMARCA DE PORTO ALEGRE

34.2022.8.21.7000)

PROCURADOR-GERAL DE JUSTICA PROPONENTE

MUNICIPIO DE CERRITO REQUERIDO

CAMARA DE VEREADORES DE REQUERIDO

**CERRITO** 

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO INTERESSADO

# ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, com modulação de efeitos a contar da publicação do acórdão.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, eminentes Senhores **DES.<sup>a</sup> IRIS** HELENA **MEDEIROS NOGUEIRA** (PRESIDENTE), DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA, DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO, DES. SYLVIO BAPTISTA NETO, DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL, DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH, DES. IVAN LEOMAR BRUXEL, DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO, DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, DES.ª MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, DES. IRINEU MARIANI, DES. JORGE ALBERTO SCHREINER DES.ª MATILDE CHABAR PESTANA, MAIA, DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI, DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO, DES.ª ANGELA





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

TEREZINHA DE OLIVEIRA BRITO, DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO, DES.ª LIZETE ANDREIS SEBBEN, DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA, DES. GIOVANNI CONTI, DES. CARLOS EDUARDO RICHINITTI, DES. RICARDO TORRES HERMANN E DES. ALBERTO DELGADO NETO.

Porto Alegre, 20 de abril de 2023.

DES. NEY WIEDEMANN NETO,
Relator.

# RELATÓRIO

### DES. NEY WIEDEMANN NETO (RELATOR)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL contra o inteiro teor da Lei nº 1.550, de 21 de março de 2022, do Município de Cerrito, que institui gratificação aos servidores públicos municipais ocupantes do cargo de motorista, designados a desempenhar atividades em caminhão caçamba.

Em apertada síntese, o proponente alegou que a Lei objurgada fere o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, e os artigos 8º, caput, e 19, caput, ambos da Constituição Estadual. Informou que a Lei Municipal nº 1.550/2022 teve origem no Projeto de Lei nº 011/2022, de iniciativa do Poder Executivo, e que instituiu gratificação equivalente a 40% (quarenta por cento) do vencimento básico do servidor. Aponta que a norma impõe despesa ao Erário Municipal e que não foi precedida de estimativa do impacto financeiro e orçamentário. Entendeu que a regra viola a gestão





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

prudente dos recursos públicos. Acrescentou que o artigo 113 do ADCT é aplicável aos demais entes federados, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, por se tratar de norma de reprodução obrigatória aplicável aos Municípios. Ponderou que a gratificação é despesa obrigatória de caráter continuado e que, por isso, sua validade é condicionada à prévia avaliação de seu impacto financeiro e orçamentário. Argumentou que a gratificação instituída não obedece ao crivo da razoabilidade, visto que sua motivação não estaria amparada em nenhum laudo técnico. Ao final, requereu a procedência do pedido para extirpar a Lei Municipal nº 1.550/2022 do ordenamento jurídico (fls. 04/19). Juntou documentos (fls. 21/47).

Recebida a petição inicial (fl. 52).

A Câmara Municipal de Vereadores de Cerrito afirmou que entende que a Lei Municipal nº 1.550/2022 é constitucional. A despeito disso, em caso de declaração de inconstitucionalidade, pleiteou que os efeitos sejam apenas prospectivos (fls. 88/90).

O Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul requereu a manutenção da Lei Municipal nº 1.550/2022 com supedâneo na presunção de constitucionalidade que deriva da independência e harmonia entre os Poderes (fl. 112).

O Município de Cerrito defendeu a constitucionalidade da Lei atacada. Alegou que a norma obedece ao princípio da legalidade, ao princípio da impessoalidade, e às exigências necessárias para concessão de gratificação, quais sejam: definição do valor, e estar baseada em critérios objetivos e impessoais. Argumentou que o estudo de impacto financeiro e orçamentário somente seria exigido para a concessão de adicionais e não de gratificação. Consignou que a gratificação é instituída pelo Chefe do Poder Executivo dentro de seu poder discricionário. Dissertou que o adicional se baseia na dificuldade e complexidade da





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

operação de máquinas agrícolas, rodoviárias e especiais, principalmente em razão da topografia do Município. Por esses motivos, defendeu que não há afronta ao princípio da razoabilidade. Acrescentou que foi enviado ofício à Secretaria de Administração e Finanças para realização do impacto financeiro. Ao final, requereu que a presente ação seja julgada totalmente improcedente, e, subsidiariamente, que a declaração de inconstitucionalidade tenha efeitos ex *nunc* (fls. 116/123).

Em Manifestação Final, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul opinou pela procedência desta ação (fls. 143/158).

É o relatório.

#### VOTOS

### DES. NEY WIEDEMANN NETO (RELATOR)

O proponente pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 1.550, de 21 de março de 2022, do Município de Cerrito, que institui gratificação aos servidores públicos municipais ocupantes do cargo de motorista, designados a desempenhar atividades em caminhão-caçamba.

Eis a redação da Lei Municipal nº 1.550/2022:

LEI № 1.550/2022 DE 21 DE MARCO DE 2022

INSTITUI GRATIFICAÇÃO AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS OCUPANTES DO CARGO DE MOTORISTA, DESIGNADOS A DESEMPENHAR ATIVIDADES EM CAMINHÃO CAÇAMBA.

Douglas Rodrigues da Silveira, Prefeito Municipal de Cerrito, Estado do Rio Grande do Sul.





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000) 2022/CÍVEL

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei, nos termos do artigo 76, Inciso VI, da Lei Orgânica Municipal.

Art. 1º É concedida, aos servidores públicos municipais ocupantes do cargo de Motorista, designados a desempenhar atividades em caminhão caçamba, uma gratificação correspondente a 40% (quarenta por cento) do valor do vencimento básico.

Parágrafo único. Sobre as vantagens descritas no caput deste artigo não incidirá nenhuma outra.

Art. 2º O Poder Executivo poderá regulamentar a execução da presente Lei, por Decreto, no que couber.

Art. 3º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias das respectivas Secretarias.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (Grifei).

Ao exame da Lei Municipal nº 1.550/2022, extrai-se que a norma cria gratificação no valor de 40% (quarenta por cento) do vencimento básico para os servidores públicos municipais que ocupam o cargo de motorista e exerçam suas funções na direção de veículo especial, na modalidade caminhão-caçamba.

Não há dúvidas de que a normativa em destaque cria despesa obrigatória de caráter continuado para o Erário Municipal.

Contudo, do exame do processo legislativo do Projeto de Lei  $n^{\underline{o}}$  011/2022, que deu origem à Lei atacada, é possível depreender que o parlamento local não se ateve à sustentabilidade fiscal da proposição.





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000) 2022/CÍVEL

Consoante afirma o Ofício nº 104/2022, oriundo do Gabinete do Prefeito do Município de Cerrito, a gratificação prevista não está amparada em laudo técnico (fl. 46).

A mesma informação é ratificada pelo Ofício nº 115/2022, oriundo da Câmara de Vereadores do Município de Cerrito (fl. 47), visto que não foi localizado estudo de impacto financeiro e orçamentário junto ao processo legislativo.

À fl. 127, nota-se que o Secretário Especial de Gabinete da Prefeitura oficiou o Secretário de Administração e Finanças para que realizasse o estudo de impacto financeiro referente ao Projeto de Lei nº 011/2022. Todavia, não foi juntada aos autos eventual resposta.

Assim sendo, imperioso concluir pela inexistência de tal diligência.

Pois bem.

No que concerne às despesas obrigatórias de caráter continuado, os artigos 16 e 17 da Lei Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) fazem as seguintes exigências:

 $(\dots)$ Art. *16.* Α criação, expansão aperfeiçoamento de ação governamental que aumento da despesa acarrete (Vide ADI 6357) acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

### Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000) 2022/CÍVEL

legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

- § 10 Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)
- § 20 Para efeito do atendimento do § 10, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 10 do art. 40, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)
- § 30 Para efeito do § 20, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)
- § 40 A comprovação referida no § 20, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)
- § 50 A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 20, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)
- § 60 O disposto no § 10 não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.





NWN

Nº 70085720126 (Nº CN|: 0021501-34.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

§ 70 Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (Grifei).

Desse modo, não há como ignorar que, no afã de preservar o equilíbrio orçamentário do ente, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a criação de despesa obrigatória de caráter continuado seja precedida de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, comprovação de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais, apontamento da origem dos recursos que irão custeála, compensação através do aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, além de exposição as premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal possua natureza infraconstitucional e, por esse motivo, não sirva como parâmetro de constitucionalidade, é sabido que suas disposições são de observância obrigatória pelos Municípios, com supedâneo no que prescreve o artigo 163 da Constituição Federal, e o artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual. Vejamos:

# CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas;

(...)

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000) 2022/CÍVEL

Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Logo, o Munícipio não se exime de observar as condicionantes legais de responsabilidade fiscal quando for criar despesa obrigatória de caráter continuado, de modo a evitar o desequilíbrio da equação de receitas e despesas orçamentárias.

A violação do princípio da razoabilidade, previsto no artigo 19, *caput*, da Carta Estadual, mostra-se inequívoca, não em decorrência dos motivos que levaram à criação da gratificação, mas em razão da sua instituição despida das avaliações e precauções orçamentárias devidas.

A administração pública direta e Art. 19. indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade, impessoalidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, economicidade, da motivação, transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20) (Grifei).

Essa é a posição deste Órgão Especial:

*AÇÃO* DE Ementa: DIRETA INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DOM FELICIANO, LEI MUNICIPAL Nº 4.210/2020. **ADICIONAIS PERICULOSIDADE** DE E INSALUBRIDADE. *SERVIDORES* **PÚBLICOS** MUNICIPAIS. INICIATIVA DO **PODER** 





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000) 2022/CÍVEL

LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE **ESTUDO** DE *IMPACTO* **FINANCEIRO** ORÇAMENTÁRIO. VÍCIO MATERIAL. 1. Municipal nº 4.210, do Município de Dom Feliciano, que define as atividades insalubres e perigosas para efeitos de percepção de adicional. 2. Lei de iniciativa do Poder Legislativo e que, por isso, padece de vício formal, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Executivo Municipal. Afronta Poder dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa editar leis que disponham sobre remuneração e regime jurídico dos servidores públicos municipais. Violação do princípio da separação dos Poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal. Ofensa aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alíneas "a" e "b"; 82, inciso III, todos da Constituição Estadual, 3. O aumento de despesa com pessoal despesa obrigatória de caráter continuado -, mormente no atual contexto de grande dispêndio de recursos para combate à pandemia do coronavírus, e sem a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, exigida pelo art. 113 do ADCT e pela 101/2000, representa sustentabilidade fiscal do Município. Ofensa ao princípio da razoabilidade, inscrito no artigo 19, caput, da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. *UNÂNIME.*(Direta Nο Inconstitucionalidade. 70085188449. Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 08-10-2021) (Grifei).

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO. LEI MUNICIPAL N. 2.340/20 QUE INSTITUIU A REDUÇÃO DOS VALORES DAS HORAS-MÁQUINAS. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE. O Supremo Tribunal Federal expressou compreensão no sentido de que: "a Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada por constituir matéria de direito estrito não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, derivar necessariamente de constitucional explícita e inequívoca". Todavia, esse mesmo sodalício, em tema de concessão de benefício fiscal, firmou entendimento no sentido de que: "a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos" (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Morais). Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 2.340/2020, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que reconhece nas informações prestadas a esse juízo, vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT: "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro". Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro), coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. Entendimento pacificado no âmbito deste Tribunal. Ação direta de





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000) 2022/CÍVEL

inconstitucionalidade julgada procedente.(Direta de Inconstitucionalidade, № 70084795731, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 16-04-2021) (Grifei).

Ementa: ACÃO **DIRETA** DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.443/2020, DO MUNICÍPIO DE ALVORADA. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. PROFISSIONAIS DA SAÚDE DAS **REDES PÚBLICA** E PRIVADA, PANDEMIA DA COVID-19. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS, INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE EXECUTIVO. DIREITO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. 1. Lei nº 3.443/2020, do Município de Alvorada, que dispõe sobre o pagamento do grau máximo de insalubridade aos profissionais da saúde das redes pública e privada durante período de pandemia. 2. Lei de inciativa parlamentar que cuida servidores remuneração dos públicos municipais. Competência privativa do Chefe do Executivo Municipal. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes. Desrespeito aos arts. 8º, caput; 10; 60, II, "a" e "b"; e 82, III, da CE/89. 3. Lei que trata do adicional de insalubridade a ser pago aos trabalhadores do setor privado. Legislar sobre Direito do Trabalho é competência privativa da União. Violação do art. 22, I, da CF/88 - norma de repartição de competência e, portanto, de reproducão obrigatória implícita constituições estaduais. 4. Lei que cria despesa obrigatória de caráter continuado. Ausência de estimativa do impacto financeiro e orçamentário. Afronta ao art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes da federação. JULGARAM PROCEDENTE. *UNÂNIME.*(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084895499, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 16-04-2021) (Grifei).





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

ACÃO Ementa: **DIRETA** DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.682/20 DO *MUNICÍPIO* DE ERECHIM. **AUMENTO** DE DESPESAS COM TRANSPORTE DE SERVIDORES. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS ARTS. 154. INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO E 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 133 DO ADCT, INTRODUZIDO PELA EC № 95/2016 (NOVO REGIME FISCAL DA UNIÃO). NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE E **ESTADOS** MUNICIPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. ausência de prévia dotação orçamentária não torna nula a concessão de vantagem ou aumento de remuneração ou despesas, apenas impedindo que a norma gere efeitos no exercício em que editada. Previsão contida na norma sub judice que, embora viole leis municipais orçamentárias 0 a Lei Responsabilidade Fiscal, apresenta ofensa apenas indireta à Constituição do Estado, não estando apta a antinomia a desafiar controle concentrado de constitucionalidade. O art. 113 do ADCT, o qual estabelece a necessidade de que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto financeiro. orçamentário conquanto e diretamente dirigido à União, é norma de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais, seja por tratar de direito financeiro, matéria em que os demais entes estão subordinados às suas regras, bem como de processo legislativo, extensivo em razão do princípio Posicionamento da simetria. recentemente firmado pelo Supremo Tribunal Federal. A Lei Municipal nº 6.682/20 de Erechim, que concedeu vantagem aos servidores sem a prévia estimativa de impacto, é inconstitucional por violação ao art. 113 do ADCT c/c art. 8º da Constituição do Estado. **PEDIDO DECLARAÇÃO** DE *INCONSTITUCIONALIDADE IULGADO* PROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nο 70084359165, Tribunal Pleno, Tribunal de Justica do RS,





NWN

 $N^{\circ}$  70085720126 ( $N^{\circ}$  CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 25-09-2020) (Grifei).

Como visto, as exigências constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal ganharam *status* constitucional com o advento da Emenda à Constituição Federal n° 95/2016, que acresceu o artigo 113 ao ADCT:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Grifei).

Cuida-se de princípio extensível a todos os entes da federação, consoante conclusão do Supremo Tribunal Federal:

Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE **TRIBUTACÃO OUALOUER** CRENCA. ICMS. INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) -,





NWN

№ 70085720126 (№ CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.

(ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) (Grifei).

Não se busca obstar a criação de despesa, visto que o dispêndio de recursos é essencial para que a Administração exerça suas funções.

Contudo, a teor do artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual, as despesas devem ser amparadas pelas cautelas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e no artigo 113 do ADCT, visto que a criação de despesas de forma desordenada resulta em embaraços à atividade administrativa do Município.

Em suma, a gestão prudente dos recursos públicos é o parâmetro de razoabilidade estabelecido pelo ordenamento constitucional.

À vista disso, verifico inconstitucionalidade.

A decisão de mérito proferida no âmbito de controle abstrato de constitucionalidade, em regra, produz efeitos *erga omnes* e *ex tunc.* Entretanto, o artigo 27 da Lei Federal nº 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento das ações de controle de constitucionalidade,





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

autoriza que o Tribunal module os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, tornando-os prospectivos:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

No caso em análise, a retroação dos efeitos iria resultar na repetição de verbas alimentares, visto que a gratificação em questão, até então, compõe a remuneração dos servidores.

Por estar amparada em lei municipal, os servidores que recebem a gratificação possuíam a legítima expectativa de que a verba estaria de acordo com os parâmetros constitucionais.

Assim sendo, em obediência aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé, e da proteção da confiança, modulo os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que o termo inicial seja deslocado para a data de publicação do acórdão.

Diante do exposto, julgo **PROCEDENTE** a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.550/2022, do Município de Cerrito, diante da violação dos artigos 8º, caput, e 19, caput, da Constituição Estadual, e do artigo 113 do ADCT da Constituição Federal, **diferindo os efeitos desta decisão para a partir da publicação do acórdão.** 

#### **DES. GIOVANNI CONTI**





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000) 2022/CÍVEL

Eminentes Colegas.

Trata-se de analisar a arguição de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.550/2022, cuja ação direta foi proposta pelo digníssimo Procurador-Geral de Justiça do Estado. Referida legislação instituiu gratificação equivalente a 40% (quarenta por cento) do vencimento básico do servidor público municipal ocupante do cargo de motorista, no Município de Cerrito.

Ocorre que, como muito bem colocado no voto do nobre relator, Desembargador Ney Wiedmann Neto, a lei municipal em exame esbarra na ausência de estudo de impacto financeiro e orçamentário, exigência constitucional quando se trata de criação de despesa obrigatória de caráter continuado ao ente público¹.

Na mesma toada, encontram-se os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais foram expressamente mencionados no voto condutor.

Outrossim, é este o entendimento consolidado deste Órgão Julgador, consoante recente julgado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.059/2021, DO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO. ISENCÃO. IPTU. **COMPETÊNCIA** CONCORRENTE. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÂRIO. AUSÊNCIA DE MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO. ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RAZOABILIDADE. LEGALIDADE. ART. 19, CAPUT. DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ART. 113 DO ADCT. I) Lei Municipal nº 3.059, de 24 de dezembro de 2021, que altera o Código Tributário Municipal de Cerro acrescentando hipóteses de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). II) A competência legislativa tributária – positiva ou

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Artigo 113, ADCT. "A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".





NWN

 $N^{\circ}$  70085720126 ( $N^{\circ}$  CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

negativa – é concorrente, podendo ser iniciada pelos Poderes Legislativo e Executivo. Precedentes desta Corte e do STF. III) A Lei ampliou as hipóteses de isenção do IPTU no Município de Cerro Largo, sem que, contudo, cumprisse as exigências determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14. Ao desrespeitar os requisitos impostos, objetivo é assegurar o equilíbrio e higidez das contas públicas, o Legislativo Municipal desrespeitou diversos princípios caros à Administração Pública, mormente o princípio da razoabilidade e da legalidade, insculpidos no art. 19 da Constituição Estadual. IV) O artigo 113 do ADCT também dispõe que proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Dispositivo da Constituição Federal que se aplica a todos os entes federativos. Precedente do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA UNÂNIME". PROCEDENTE. (Direta Nº Inconstitucionalidade. 70085513166. Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 13-05-2022)

Ante o exposto, estou acompanhando o brilhante voto condutor.

### OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES.ª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085720126, Comarca de Porto Alegre: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO. UNÂNIME."





NWN

Nº 70085720126 (Nº CNJ: 0021501-34.2022.8.21.7000) 2022/CÍVEL



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1o, parágrafo 2o, inciso III.

Signatário: NEY WIEDEMANN NETO

Nº de Série do certificado: 08D96B2A4C178652 Data e hora da assinatura: 03/05/2023 16:10:08

Signatário: Giovanni Conti

Data e hora da assinatura: 04/05/2023 18:52:16

Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador: