



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5343205-71.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Contribuições Especiais

RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA PEREIRA

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL propõe ação direta de inconstitucionalidade em face do art. 3º-C, incisos I, II e III, § 1º, § 2º, § 3º e § 4º, e do inciso V do art. 4º da Lei nº 4.235/1976, com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023; do art. 6º-C, *caput*, incisos I e II, § 1º, § 2º, § 3º, § 4º e § 5º, da Lei nº 5.994/1987, com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023, exceto o *caput* e o § 5º, com redação dada pela Lei Complementar nº 1.001/2023; do art. 18-C, *caput*, incisos I, II e III, § 1º, § 2º, § 3º e § 4º, da Lei Complementar nº 563/2007, com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023; do inciso VIII do art. 15 da Lei Complementar nº 563/2007, com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023; do inciso VI do art. 10 da Lei Complementar nº 869/2019, com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023; e do *caput* e dos incisos I, II e IV do art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 987/2023, todos diplomas legais do Município de Porto Alegre.

Alega o autor que a Lei Complementar nº 987/2023 foi editada com o escopo de proceder a uma desvinculação escalonada do superávit de diversos fundos públicos (Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre, Fundo Municipal dos Direitos Difusos e Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre), para o direcionar ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento e, assim, destinar as verbas para o pagamento da dívida pública consolidada e para a cobertura do déficit previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social. Refere que os dispositivos questionados permitem o redirecionamento do superávit a partir dos resultados financeiros de 2023 ou de 2025. Aduz que os fundos municipais em questão caracterizam-se por destinar o produto de receitas específicas à viabilização de políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais, de modo que têm natureza especial, na forma do art. 71 da Lei Federal nº 4.320/64. Discorre sobre a natureza, objetivos e composição dos fundos mencionados. Sustenta que o legislador municipal, ao autorizar a desvinculação escalonada do superávit dos fundos especificados, no período estabelecido, acabou por afrontar o art. 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, com redação conferida pela Emenda à Constituição Federal nº 127/2022, que criou hipóteses excepcionais, em período determinado - e já ultrapassado - de tempo, que permitiram o direcionamento dos superávits dos fundos e, ainda assim, apenas nas situações previstas em seu texto. Argumenta que interpretação *a contrario sensu* do dispositivo constitucional leva à conclusão da vedação da desvinculação do superávit dos fundos fora do lapso temporal e das hipóteses nele elencadas. Pondera que a Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, por veicular diretrizes para o enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19, dirige-se a todos os níveis federativos, sendo norma de reprodução obrigatória, aplicando-se aos Municípios o art. 8º, *caput*, da Constituição Estadual, de sorte que possível o controle de constitucionalidade



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

perante o Tribunal de Justiça deste Estado com base em tal parâmetro. Defende que o complexo normativo objeto da demanda não encontra suporte no art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, que autoriza a desvinculação de receitas municipais provenientes de impostos, taxas, multas e outras receitas correntes, no que não se enquadra o superávit financeiro.

Com base nessas razões, requer o autor seja julgado procedente o pedido, para ser declarada (evento 1, INIC1):

c.1) a inconstitucionalidade, na íntegra, do artigo 3º-C, incisos I, II e III, §1º §2º, §3º e §4º, da Lei nº 4.235/1976, com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023, ambas do Município de Porto Alegre, bem como a declaração da inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do inciso V do artigo 4º da Lei nº 4.235/1976, também com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023, removendo-se o termo “e 3º-C”, por ofensa ao artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, combinado com o artigo 8º, caput, da Constituição Estadual;

c.2) a inconstitucionalidade, na íntegra, do artigo 6º-C, caput, incisos I e II, §1º, §2º, §3º, §4º e §5º, da Lei nº 5.994/1987 (caput com redação conferida pela Lei Complementar nº 1.001/2023; incisos e parágrafos 1º a 4º, com redação dada pela Lei Complementar Municipal nº 987/2023; parágrafo 5º, com redação estabelecida pela Lei Complementar nº 1.001/2023, de Porto Alegre), por ofensa ao artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, combinado com o artigo 8º, caput, da Constituição Estadual;

c.3) a inconstitucionalidade, na íntegra, do artigo 18- C, caput, incisos I a III, §1º, §2º, §3º e §4º, da Lei Complementar nº 563/2007, com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023, ambas do Município de Porto Alegre, bem como a declaração da inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do inciso VIII do artigo 15 da Lei Complementar nº 563/2007, também com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023, suprimindo-se o termo “e 18-C, por ofensa ao artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, combinado com o artigo 8º, caput, da Constituição Estadual;

c.4) a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do inciso VI do artigo 10 da Lei Complementar nº 869/2019, com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023, ambas do Município de Porto Alegre, suprimindo-se as expressões “do Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD)”, “do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre (Pró-Ambiente)” e “do Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio)”, por ofensa ao artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, combinado com o artigo 8º, caput, da Constituição Estadual; e

c.5) a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do caput do artigo 16 da aludida Lei Complementar Municipal nº 987/2023, extirpando-se a expressão e até 28 de fevereiro do ano subsequente aos demais exercícios, assim como a declaração da inconstitucionalidade, na íntegra, dos incisos I, II e IV, deste mesmo dispositivo (artigo 16 da Lei Complementar Municipal nº 987/2023), por ofensa ao artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, combinado com o artigo 8º, caput, da Constituição Estadual.

O Procurador-Geral do Estado se limitou, com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (art. 2º da Constituição Federal), a pedir a manutenção dos dispositivos objeto da ação (evento 17,



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

PET1).

O Prefeito do Município de Porto Alegre apresentou informações, arguindo preliminar de inépcia da petição inicial, em razão da ausência de apontamento do paradigma da Constituição Estadual supostamente violado. No mérito, aduziu que a legislação se insere no âmbito da competência legislativa municipal e que é compatível com o art. 76-B do ADCT. Ressaltou também que a desvinculação do superávit dos fundos municipais indicados visa a manutenção do equilíbrio das contas públicas, sendo manifestação do princípio da autonomia municipal. Subsidiariamente, indicou a necessidade de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, a partir do trânsito em julgado da decisão, em atenção à segurança jurídica e ao excepcional interesse social, para ser preservado o aproveitamento dos valores utilizados no atendimento de políticas públicas do interesse dos cidadãos do Município, especialmente no período posterior à calamidade de maio de 2024 (evento 18, INF1).

A Câmara Municipal de Porto Alegre prestou informações no evento 21, INF1. Suscitou a incompetência deste Tribunal para apreciar ação direta de inconstitucionalidade que tem como parâmetro norma da Constituição Federal. A respeito da questão de fundo, asseverou a possibilidade de interpretação dos dispositivos impugnados a fim de se autorizar a desvinculação do superávit dos fundos em apreço (evento 21, INF1).

A Procuradoria-Geral de Justiça apresentou manifestação final refutando as preliminares arguidas e repisando as razões aventadas na inicial (evento 23, PARECER1).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por suposta violação do complexo normativo indicado na inicial ao art. 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, com redação conferida pela Emenda à Constituição Federal nº 127/2022, e ao art. 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

A partir dessa primeira afirmativa já se constata que a petição inicial não é inepta, uma vez que foi apontado o parâmetro de controle a ser utilizado na ação.

A fim de não restar qualquer dúvida acerca da regularidade formal da peça, reproduzo trecho dessa inicial:

Feitos esses aportes iniciais, necessários para a contextualização do feito, constata-se que o legislador municipal, ao autorizar a desvinculação escalonada do superávit dos fundos acima especificados, no período estabelecido (como visto alhures, os dispositivos impugnados permitem tal desvinculação a partir dos resultados financeiros dos anos 2023 e 2025), acabou por afrontar o artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, com redação conferida pela Emenda à Constituição Federal nº 127/2022, in verbis:

(...)



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Veja-se que a Emenda à Constituição Federal nº 109/2021 (doravante EC nº 109/2021) criou hipóteses excepcionais, em período determinado - e já ultrapassado - de tempo, que permitiram o direcionamento dos superávits dos fundos e, ainda assim, apenas nas situações previstas em seu texto²².

Contrario sensu, o mesmo dispositivo constitucional, ao limitar expressamente o período em que a utilização dos superávits dos fundos pudesse ser realizada para os fins autorizados no seu texto, vedou a adoção dessa medida fora daquele lapso temporal e das hipóteses elencadas.

Assim, todos os artigos de lei ora impugnados (na íntegra ou parcialmente), por franquearem a desvinculação do superávit fora do interregno de tempo estabelecido pelo artigo 5º da EC nº 109/202, assim como fora das finalidades previstas para utilização desses valores, são inconstitucionais.

Cumprir destacar que a supracitada Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, por veicular diretrizes para o enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19, dirige-se a todos os níveis federativos.

A norma constitucional em foco, assim, é de reprodução obrigatória, aplicando-se aos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, ex vi do disposto no artigo 8º, caput, da Constituição Estadual:

(...)

Destarte, possível a sua submissão ao controle concentrado de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

O art. 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, na redação dada pela Emenda à Constituição Federal nº 127/2022, expressa regra geral de direito financeiro (art. 24, I, da CF¹), de cunho nacional, que deve ser observada por todos os entes federados, consistindo, assim, em norma de reprodução obrigatória na Constituição Estadual.

Assim sendo, é possível o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade perante este Tribunal, na esteira de tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal em repercussão geral (Tema 484):

Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido.

(RE 650898, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01-02-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017)



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Do que não destoa esta Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 6.155/2014, DE PELOTAS. NORMA QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE TORNAR SUBTERRÂNEO TODO O CABEAMENTO INSTALADO NO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. I.O parâmetro de aferição da constitucionalidade recai, em regra, sobre a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Exceção ao postulado refere-se às normas previstas na Constituição da República de reprodução obrigatória pelos Estados, situação em que é permitido à Corte local se utilizar do parâmetro constitucional federal. Precedente do STF em regime de repercussão geral. Descabimento de análise com base em dispositivos da Lei Orgânica Municipal. Não conhecimento, no ponto.II. A norma municipal que dispõe acerca da obrigatoriedade de tornar subterrâneo o cabeamento instalado no Município está atrelada à organização Municipal, assunto relativo ao interesse local. Norma que está inserida no âmbito das normas de polícia administrativa e visa à segurança pública e à preservação da integridade física e o convívio dos munícipes em um ambiente sadio e não poluído visualmente, não restando configurado vício de iniciativa. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E, NO MÉRITO, JULGADA IMPROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 52823234620248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 14-02-2025)

Por esses fundamentos, rejeito as preliminares arguidas, passando ao exame do mérito da ação.

Colaciono os dispositivos legais objeto da demanda, valendo-me da reprodução feita na inicial:

1.1. LEI Nº 4.235, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1976.

CRIA A SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(...)

Art.3º-C A partir do resultado financeiro de 2023, fica desvinculado o superávit financeiro do PRÓ-AMBIENTE, apurado ao final de cada exercício, conforme segue:

I - quando a execução financeira atingir 80% (oitenta por cento) ou mais, não haverá desvinculação;

II - quando a execução financeira atingir entre 50% (cinquenta por cento) e 80% (oitenta por cento), será executada a desvinculação de 50% (cinquenta por cento) do superávit financeiro do exercício; e

III - quando o índice de execução financeira for inferior a 50% (cinquenta por cento), será executada a desvinculação de 100% (cem por cento) do superávit financeiro do exercício.

§ 1º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e passivo financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

§ 2º Entende-se por índice de execução financeira o total da despesa empenhada, dividido pelo total da receita arrecadada no exercício.

§ 3º Compete à Contadoria-Geral do Município da Secretária Municipal da Fazenda (CTGM/SMF) apurar o índice de execução financeira.

§ 4º O superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica deverá ser transferido para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), do qual deverá ser direcionado exclusivamente para pagamento da dívida pública consolidada e para cobertura do déficit previdenciário do RPPS.

Art. 4º Serão levados a crédito do PRÓ-AMBIENTE os seguintes recursos:

(...)

V - resultado operacional próprio, quando não atingido pela desvinculação de que tratam os arts. 3º-A, 3º-B e 3º-C desta Lei; (Redação dada pela Lei Complementar nº 987/2023)

1.2. LEI Nº 5.994, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1987.

cria o fundo municipal, para restauração, reforma, manutenção e animação do mercado público de Porto Alegre.

(...)

Art.6º-C A partir do resultado financeiro de 2025, fica desvinculado o superávit financeiro do Fun-Patrimônio, apurado ao final de cada exercício, conforme segue: (Redação dada pela Lei Complementar nº1001/2023)

I - quando a execução financeira atingir 20% (vinte por cento) ou menos, será executada a desvinculação de 100% (cem por cento) do superávit financeiro do exercício; e

II - quando a execução financeira atingir mais de 20% (vinte por cento), será executada a desvinculação de 50% (cinquenta por cento) do superávit financeiro do exercício.

§ 1º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e passivo financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício.

§ 2º Entende-se por índice de execução financeira o total da despesa empenhada, dividido pelo total da receita arrecadada no exercício.

§ 3º Compete à Contadoria-Geral do Município da Secretária Municipal da Fazenda (CTGM/SMF) apurar o índice de execução financeira.

§ 4º O superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica deverá ser transferido para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), do qual deverá ser direcionado exclusivamente para pagamento da dívida pública consolidada e para cobertura do déficit previdenciário do RPPS. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 987/2023)

§ 5º Do valor a ser transferido como superávit financeiro será abatido o valor referente aos projetos homologados pelo Prefeito e aos contratos vigentes, referentes a despesas de custeio do Mercado Público de Porto Alegre, que não se encontrem empenhados ao final do exercício. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 1001/2023)

1.3. LEI COMPLEMENTAR Nº 563, DE 30 DE JANEIRO DE 2007.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

ORGANIZA, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, O SISTEMA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR - SMDC -, INSTITUI O SERVIÇO DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR - PROCON/PMPA -, O CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR - CONDECON - E O FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DIFUSOS - FMDD -, REVOGA AS LEIS N^{OS} 7.168, DE 27 DE OUTUBRO DE 1992, E 7.481, DE 2 DE SETEMBRO DE 1994, E A LEI COMPLEMENTAR N^º 360, DE 6 DE DEZEMBRO DE 1995, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(...)

Art. 15. Constituem recursos financeiros do FMDD:

(...)

VIII - saldos de exercícios anteriores, quando não atingidos pela desvinculação de que tratam os arts. 18-A, 18-B e 18-C desta Lei Complementar; (Redação dada pela Lei Complementar n^º 987/2023)

(...)

Art. 18-C A partir do resultado financeiro de 2023, fica desvinculado o superávit financeiro do FMDD, apurado ao final de cada exercício, conforme segue:

I - quando a execução financeira atingir 80% (oitenta por cento) ou mais, não haverá desvinculação;

II - quando a execução financeira atingir entre 50% (cinquenta por cento) e 80% (oitenta por cento), será executada a desvinculação de 50% (cinquenta por cento) do superávit financeiro do exercício; e

III - quando o índice de execução financeira for inferior a 50% (cinquenta por cento), será executada a desvinculação de 100% (cem por cento) do superávit financeiro do exercício.

§ 1^º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício.

§ 2^º Entende-se por índice de execução financeira o total da despesa empenhada, dividido pelo total da receita arrecadada no exercício.

§ 3^º Compete à Contadoria-Geral do Município da Secretária Municipal da Fazenda (CTGM/SMF) apurar o índice de execução financeira.

§ 4^º O superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica deverá ser transferido para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), do qual deverá ser direcionado exclusivamente para pagamento da dívida pública consolidada e para cobertura do déficit previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). (Redação acrescida pela Lei Complementar n^º 987/2023)

1.4. LEI COMPLEMENTAR N^º 869, DE 27 DE SETEMBRO DE 2019.

DISPÕE SOBRE DIRETRIZES PARA A CRIAÇÃO E A EXTINÇÃO DE FUNDOS PÚBLICOS, ESTABELECE REGRAS PARA A MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DOS ATUAIS FUNDOS, CRIA O FUNDO DE REFORMA E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, AUTORIZA O



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

EXECUTIVO MUNICIPAL A REVERTER OS SALDOS FINANCEIROS DOS FUNDOS ATIVOS E EXTINTOS AO TESOURO MUNICIPAL, EXTINGUE O FUNDO MUNICIPAL DE COMPRAS COLETIVAS E O FUNDO MONUMENTA PORTO ALEGRE E REVOGA AS LEIS Nº 7.452, DE 24 DE JUNHO DE 1994, Nº 8.936, DE 3 DE JULHO DE 2002, E Nº 9.839, DE 6 DE OUTUBRO DE 2005.

(...)

Art. 10. O Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal será composto pelos seguintes recursos:

(...)

VI - as receitas decorrentes do superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica do Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD), do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre (Pró-Ambiente), do Fundo Especial PróMobilidade (FUNPROMOB) e do Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio); (Redação dada pela Lei Complementar nº 987/2023)

1.5. LEI COMPLEMENTAR Nº 987, DE 29 DE SETEMBRO DE 2023.

Altera o inc. VIII do art. 15 da Lei Complementar nº 563, de 30 de janeiro de 2007; os incs. II e VI do art. 10 da Lei Complementar nº 869, de 27 de dezembro de 2019; o inc. V do art. 4º da Lei nº 4.235, de 21 de dezembro de 1976; e o caput e o parágrafo único do art. 15 da Lei Complementar nº 703, de 28 de setembro de 2012; inclui arts. 18-B e 18-C na Lei Complementar nº 563, de 2007; art. 6º-A na Lei Complementar nº 612, de 19 de fevereiro de 2009; inc. VII no parágrafo único do art. 9º, art. 9º-A e inc. VII no art. 10 da Lei Complementar nº 869, de 2019; arts. 3º-B e 3º-C na Lei nº 4.235, de 1976; e arts. 6º-B e 6º-C na Lei nº 5.994, de 25 de novembro de 1987, dispondo sobre a desvinculação do superávit financeiro do Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD), do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre (Pró-Ambiente) e do Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio), apurados ao final de cada exercício; alterando o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM) e determinando como seus recursos as receitas decorrentes do superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica de cada um dos fundos alterados; extinguindo o Fundo Especial Pró-Mobilidade (FUNPROMOB); e dando outras providências; e revoga o art. 16 da Lei Complementar nº 703, de 28 de setembro de 2012.

(...)

Art. 16 O gestor do Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD), do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre (Pró-Ambiente), do Fundo Especial Pró-Mobilidade (FUNPROMOB) e do Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio) deverá, como titular das contas bancárias da entidade, efetuar a transferência do montante desvinculado para a conta bancária específica do FRDM, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data de publicação desta Lei Complementar, quanto ao superávit financeiro 2022, e até 28 de fevereiro do ano subsequente aos demais exercícios, nos termos dos seguintes dispositivos:

I - § 4º do art. 18-C da Lei Complementar nº 563, de 2007, e alterações posteriores;

II - art. 3º-C da Lei nº 4.235, de 1976, e alterações posteriores;

(...)



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

IV - art. 6º-C da Lei nº 5.994, de 1987, e alterações posteriores.

Em síntese, esses preceitos legais estabelecem a possibilidade de desvinculação do superávit financeiro do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre, do Fundo Municipal dos Direitos Difusos e do Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre a partir do resultado financeiro de 2023, no caso daquele primeiro fundo, e do resultado financeiro de 2025, no caso destes dois últimos, para transferência ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal e consequente pagamento da dívida pública consolidada e cobertura do déficit previdenciário.

Assim o fazendo, o complexo normativo impugnado violou o art. 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, na redação dada pela Emenda à Constituição Federal nº 127/2022, abaixo reproduzido:

Art. 5º O superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, exceto os saldos decorrentes do esforço de arrecadação dos servidores civis e militares da União, apurado ao final de cada exercício, poderá ser destinado: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 127, de 2022)

I - à amortização da dívida pública do respectivo ente, nos exercícios de 2021 e de 2022; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 127, de 2022)

II - ao pagamento de que trata o § 12 do art. 198 da Constituição Federal, nos exercícios de 2023 a 2027. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 127, de 2022)

§ 1º No período de que trata o inciso I do caput deste artigo, se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 127, de 2022)

§ 2º Não se aplica o disposto no caput deste artigo:

I - aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional;

II - aos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

Conforme se extrai do parâmetro de controle, a desvinculação do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo é viável em duas hipóteses: a) para a amortização da dívida pública do ente federado nos exercícios de 2021 e de 2022 ou b) para o pagamento do piso salarial profissional nacional dos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras (estabelecido no art. 198, § 12, da Constituição Federal) nos exercícios de 2023 a 2027.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Considerando, sobretudo, o período de enfrentamento à pandemia da Covid-19 em que editadas as Emendas Constitucionais nº 109/2021 e 127/2022, entendo que a interpretação do preceito em questão deve ser restritiva, ficando, assim, vedada a desvinculação do superávit financeiro dos fundos públicos em situações não dispostas na norma.

Daí por que, tendo em vista a finalidade da desvinculação promovida pela legislação municipal questionada - pagamento da dívida pública consolidada e cobertura do déficit previdenciário a partir do resultado financeiro de 2023 -, que se não se amolda a nenhuma das hipóteses previstas na regra do art. 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, o conjunto de dispositivos legais elencados na petição efetivamente afronta o parâmetro de controle, afigurando-se a sua inconstitucionalidade.

Sequer se pode cogitar da constitucionalidade da legislação municipal impugnada à luz do art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, redigido nestes termos:

Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o caput: (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016) Produção de efeitos

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal; (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016) Produção de efeitos

II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores; (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016) Produção de efeitos

III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei; (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016) Produção de efeitos

IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município. (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016) Produção de efeitos

É que o superávit financeiro não consiste em imposto, taxa ou multa, tampouco em receita, conforme didática exposição feita na inicial, que adoto aqui como razões de decidir:

Com efeito, o superávit financeiro, consoante, artigo 43, §2º da Lei Federal nº 4.320/1964, compreende a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Como esclarece o Manual da Contabilidade aplicada ao Setor Público, publicado pelo Tesouro Nacional²⁴, o superávit financeiro consubstancia-se em saldo, e não em nova receita:

Não devem ser reconhecidos como receita orçamentária os recursos financeiros oriundos de: a. Superavit Financeiro – a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de créditos neles vinculadas. Portanto, trata-se de saldo financeiro e não de nova receita a ser registrada.

Em suma, o superávit financeiro é uma espécie de capital de trabalho próprio que as entidades governamentais utilizam nas suas atividades²⁵.

Por sua vez, receitas correntes, nos termos do artigo 11, §1º, da norma federal especificada no parágrafo anterior, são constituídas pelas receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Kiyoshi Harada²⁶ destaca que, em sua generalidade, as receitas correntes abarcam as decorrentes do poder impositivo do Estado (tributos em geral), bem como aquelas decorrentes da exploração de seu patrimônio e as resultantes de exploração de atividades econômicas (comércio, indústria, agropecuária e serviços) consoante se depreende do § 1º do art. 11.

Em termos mais detalhados, o Manual da Contabilidade aplicada ao Setor Público²⁷, assim conceitua as receitas correntes:

Classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes); por fim, demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores, nem no conceito de receita de capital (Outras Receitas Correntes).

Quer dizer, superávit financeiro e receitas correntes configuram institutos distintos, de modo que a desvinculação realizada não encontra respaldo no termo “e outras receitas correntes”.

Cabe ressaltar, ainda, que a autonomia municipal é conformada pelos limites postos na Constituição Federal, dentro dos quais deve ser exercida.

Em suma, impõe-se o julgamento de procedência do pedido inicial, para se declarar:

a) a inconstitucionalidade, na íntegra, do art. 3º-C, incisos I, II e III, § 1º § 2º, § 3º e § 4º, da Lei nº 4.235/1976, com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023, bem como a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do inciso V do art. 4º da Lei nº 4.235/1976, com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023, removendo-se o termo “e 3º-C”;



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

b) a inconstitucionalidade, na íntegra, do art. 6º-C, *caput*, incisos I e II, § 1º, § 2º, § 3º, § 4º e § 5º, da Lei nº 5.994/1987 (*caput* e § 5º com redação conferida pela Lei Complementar nº 1.001/2023; incisos e parágrafos 1º a 4º com redação dada pela Lei Complementar Municipal nº 987/2023);

c) a inconstitucionalidade, na íntegra, do art. 18-C, *caput*, incisos I, II e III, § 1º, § 2º, § 3º e § 4º, da Lei Complementar nº 563/2007, com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023, e a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do inciso VIII do artigo 15 da Lei Complementar nº 563/2007, com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023, suprimindo-se o termo “e 18-C”;

d) a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do inciso VI do art. 10 da Lei Complementar nº 869/2019, com redação conferida pela Lei Complementar nº 987/2023, suprimindo-se as expressões “do Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD)”, “do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre (Pró-Ambiente)” e “do Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio)”;

e) a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do *caput* do art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 987/2023, extirpando-se a expressão “e até 28 de fevereiro do ano subsequente aos demais exercícios”, assim como a inconstitucionalidade, na íntegra, dos incisos I, II e IV desse mesmo art. 16.

Por fim, em atenção ao excepcional interesse público existente na espécie, emergente especialmente das enchentes ocorridas em maio de 2024, modulo os efeitos da presente decisão de inconstitucionalidade, a fim de que ocorram a partir da publicação deste acórdão, nos moldes do art. 27 da Lei nº 9.868/99.

- Ante o exposto, voto por julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos da fundamentação.

Documento assinado eletronicamente por **MARCELO BANDEIRA PEREIRA**, Desembargador Relator, em 18/06/2025, às 17:39:41, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20008365600v28** e o código CRC **638eeb1f**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): MARCELO BANDEIRA PEREIRA
Data e Hora: 18/06/2025, às 17:39:41

1. Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

5343205-71.2024.8.21.7000

20008365600.V28