



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Avenida Borges de Medeiros, 1565 - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90110906 - Fone: (51)3210-6000 - Email: gabdesncs@tjrs.jus.br;

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5343205-71.2024.8.21.7000/RS

RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA PEREIRA

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

VOTO DIVERGENTE

Eminentes colegas. Em que pese a erudição e a densidade do voto do augusto relator, *data vênia*, mas estou em divergir parcialmente, apenas no tocante ao acolhimento da preliminar de incompetência deste Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça Estadual para reconhecer a inconstitucionalidade de leis municipais frente à Constituição Federal, por afronta ao parâmetro constitucional. Contudo, no tocante ao mérito, vencido na preliminar, acompanho o voto relator para julgar procedente a demanda.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em face da **Lei Complementar Municipal nº 987/2023**, que alterou dispositivos da **Lei Complementar nº 563/2007**; da **Lei Complementar nº 612/2009**; da **Lei nº 4.235/1976**; da **Lei Complementar nº 703/2012**; e da **Lei nº 5.994/1987**, dispondo, em todos os casos, sobre a desvinculação do superávit financeiro do Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD); do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS); 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; alterou o art. 10 da **Lei Complementar nº 869/2019**, para contemplar como recursos do Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal as receitas decorrentes do superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica de cada um dos fundos alterados, extinguindo o Fundo Especial Pró-Mobilidade (FUNPROMOB); alterou o Fundo de reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM); e revogou o art. 16 da **Lei Complementar nº 703/2012**.

Segundo narrado na inicial, as referidas leis padeceriam de inconstitucionalidade por, supostamente, estar em confronto com o artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021 com a nova redação que lhe foi incluída pela Emenda Constitucional n. 127/2022, que estabelece condições específicas para a utilização de superávit financeiro de fundos públicos. Destaca, ainda, que os fundos municipais envolvidos têm finalidades específicas ligadas à concretização de direitos fundamentais e políticas públicas, o que caracteriza sua natureza especial.



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

O exercício do controle de constitucionalidade concentrado é destinado precipuamente ao Supremo Tribunal Federal, encarregado de fiscalizar a compatibilidade de leis e atos normativos na condição de guarda da Constituição (art. 102, caput, da CF). Trata-se de processo objetivo, cuja preocupação maior é a defesa da ordem constitucional e da preservação da ordem jurídica como um todo, em nome da supremacia de que é dotada a Constituição Federal. No entanto, no plano dos Estados-membros, a própria Constituição Federal autorizou expressamente os Tribunais de Justiça a realizarem o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual (artigo 125, § 2º, da CF). Da decisão tomada na hipótese caberá recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal, consoante dispõe o art. 102, III, da CF. Assim já decidiu o Egrégio STF: "Da decisão de Tribunal de Justiça, em representação de inconstitucionalidade, com base no art. 125, § 2º, da Constituição Federal, poderá caber recurso extraordinário, a teor do art. 102, III, da Lei Maior da República" (STF, Pleno, Recl. 425-2/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, decisão ele 2 7-5-1 993), segundo dicção do Min. FUX no RE n.650898/RS.

Em resumo bastante sintético, a alegação objeto da pretensão exordial está atrelada, contudo, à possibilidade de o Tribunal de Justiça analisar a compatibilidade das leis municipais diretamente em face da Constituição Federal e não frente a Constituição Estadual.

Após a leitura atenta dos autos, especialmente da peça exordial, não encontrei, **concessa vênia**, o apontamento de dispositivos objetivos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que teriam sido violados, restringindo-se, ao largo, a indicação singular, precária e genérica do disposto no art.8º da CE/89, **sic**:

Art.8º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição. (grifei)

A competência da Colenda Corte Estadual, pela leitura da peça vestibular, está presa apenas nessa expressão "**e nesta Constituição**".

Esse é o único dispositivo da Constituição Estadual apontado como violado pelas múltiplas legislações municipais inquinadas de inconstitucionais. Todavia, basta o simples passar de vistas – **ictu oculi** – para perceber que o referido e retrotranscrito preceito constitucional estadual é norma geral, de caráter apenas referencial e, confesso, até poderia ter sido excluído do preceito que não teria a menor consequência, pois obviamente que a todos é imposto o dever de observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual, mas extrair dessa locução aberta e absolutamente genérica que a norma municipal viola a Constituição Estadual apenas porque o art.8º da CE/89 diz que se devem observar os



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

princípios da Constituição Estadual, sem sequer individualiza-los, aponta-los ou nominá-los, fazendo-se referência exclusivamente ao Texto Normativo da Constituição Federal, me parece que se trata de um elastério gigante de hermenêutica, para fins de firmar a competência do TJ estadual.

Convém não perder de vista o disposto no art.125,§2º da CF/88, que reza a respeito dos limites de competência dos Tribunais Estaduais, ao limitar a atuação nas representações de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais **em face a Constituição Estadual**, isto é, os Tribunais Estaduais somente detém competência para examinar a inconstitucionalidade tendo como parâmetro a Constituição Estadual, salvo exceções que veremos, mas não se trata do caso telado, *sic*:

Art. 125. (CF/88).

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Esse dispositivo é a baliza constitucional de competência do Tribunal de Justiça dos Estado em matéria de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos **estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual.**

O preceito revela que **o parâmetro de controle da ação direta estadual é a Constituição do Estado.** Descabe evocar ofensas à Carta de 1988 como causa de pedir nas representações de inconstitucionalidade formalizadas perante os Tribunais de Justiça. Em regra, não pode o Judiciário estadual, nos processos objetivos, apreciar a validade de diplomas estaduais e municipais à luz da Carta Federal.

O que define a viabilidade do processo objetivo estadual é o parâmetro de controle evocado na inicial. Deduzida causa de pedir que envolva ofensa à Constituição do Estado – no caso, mister destacar que a única conexão ao parâmetro estadual é a referência ao art.8º da CE/89, que, como reproduzido acima, é norma aberta, genérica e inespecífica, inadequada, portanto, a representação perante o Tribunal de Justiça, sendo relevante que a norma tida por violada revele reprodução de normas constitucionais federais, quer por transposição, quer por remissão.

Nada disso há nos autos, nenhuma referência à transposição ou remissão de normas, *rogata venia.*



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

Ademais, não é ocioso referir que a controvérsia central da presente ADI reside na interpretação e aplicação de Emendas à Constituição Federal (EMENDAS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL ns. 109/2021, 127/2022 e 132/2023) que dispõem sobre finanças públicas, desvinculação de receitas e gestão fiscal, matérias, aliás, que se inserem no âmbito do Direito Financeiro. Por sua vez, as normas de reprodução obrigatória, que autorizam o controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Justiça Estaduais tendo como parâmetro a Constituição Federal, referem-se àquelas que tratam da estrutura fundamental do Estado, dos direitos fundamentais e direitos sociais dos cidadãos, as quais, diga-se, não admitem retrocesso civilizatório.

As normas de direito financeiro e orçamentário, por estarem inclusas dentre as normas de competência concorrente *ex vi legis* do art.24 da CF/88, e por dizerem respeito às especificidades individuais de cada ente federativo, não são normas de reprodução obrigatória, o que afasta a competência da Corte de Justiça Estadual. A propósito, diz textualmente o art.24 da CF/88, *ad litteram*:

Art.24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento

A competência concorrente se justifica na medida do interesse peculiar e sazonal de cada ente federativo, sempre tendo em conta que a União legisla sobre normas gerais. Exatamente como foi feito na espécie, via Emendas Constitucionais.

Por conta disso, sou obrigado a concluir que a pretensão do autor, ao buscar a invalidação de leis municipais com base direta em dispositivos de Emendas Constitucionais Federais (EC n.109/21, 127/22 e 132/23) que não se configuram como normas de reprodução automática e obrigatória no sentido estrito aplicável ao controle estadual, transborda a competência jurisdicional deste Tribunal de Justiça, fixada pelo artigo 125, §2º, da Constituição Federal.

Inclusive, bom que se destaque que nossa Constituição Estadual Farroupilha (CE/89) teve reconhecida a inconstitucionalidade parcial do art.95,inc.XII, letra “d” no ponto que permitia a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual e/ou



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

municipal perante a Constituição do Estado e também perante a Constituição Federal. Esse último parâmetro foi afastado por inconstitucionalidade, conforme ADI n. 409/STF, DJ de 26/04/02.

Art.95.Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

XII - Processar e julgar:

d) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta ~~e a Constituição Federal~~, inclusive por omissão; (Declarada a inconstitucionalidade do trecho tachado na ADI n. 409/STF, DJ de 26/04/02)

A ementa da ADI n.409/STF, é bastante e suficientemente esclarecedora, *in verbis*:

Controle abstrato de constitucionalidade de leis locais (CF, art. 125, § 2º): cabimento restrito à fiscalização da validade de leis ou atos normativos locais - sejam estaduais ou municipais -, em face da Constituição estadual: invalidade da disposição constitucional estadual que outorga competência ao restrito Tribunal de Justiça para analisar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de normas em face também da Constituição Federal. ADI 409 Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENÇA Julgamento: 13/03/2002 Publicação: 26/04/2002.

Como percebo, a invocação genérica e referência abstrata ao artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, exatamente como consta do caso telado, que estabelece a observância, pelos Municípios, dos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na própria Constituição Estadual, a meu juízo, muito respeitosamente, não satisfaz os requisitos legais de competência para o processamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, conforme permissivos do art.125,§2º da CF/88 e art.95,II,"d" da CE/89, mas, nem mesmo pela aplicação do disposto nos artigos 3º, inciso I, e 4º da Lei Federal nº 9.868/1999, aplicáveis subsidiariamente ao controle concentrado estadual.

Consigno, ainda, que além da referência ao art.8º da CE/89, vaga diga-se de passagem, nenhuma outra norma da Carta Gaúcha foi citada ou transcrita na exordial a amparar a competência desta Corte de Justiça Estadual em matéria de controle direto e concentrado da constitucionalidade de normais municipais. Note-se, ainda, por importante, que a norma municipal ora inquinada de inconstitucional, não tomou emprestado preceitos da



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Constituição Federal, menos ainda, da Carta estadual, apenas emprestou exegese elástica e inadequada aos termos das Emendas Constitucionais Federais, com que, me parece, houve afronta material e formal à Constituição Federal. Contudo, essa temática, por ofensa ao parâmetro federal, não compete ao Judiciário local e estadual decidir sobre a chaga da inconstitucionalidade. Essa pode se revelar através de uma ADPF (Lei Federal n. 9882/99, art.1º, Parágrafo Único, I) ou mesmo através da invocação incidental e difusa, mas não em ADI no âmbito estadual, na condição de controle concentrado de constitucionalidade.

Destarte, não cabe aos Tribunais de Justiça exercer o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos tendo como paradigma a própria Constituição Federal de 1988, na medida em que essa tarefa cabe apenas ao Supremo Tribunal Federal. É o que preceitua o Min. GILMAR FERREIRA MENDES ao dispor que “Parâmetro de controle do juízo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal haverá de ser apenas a Constituição Federal. O controle abstrato de normas perante o Tribunal de Justiça estadual será apenas e tão somente a Constituição estadual.” (MENDES, Gilmar Ferreira, Curso de Direito Constitucional, 2012, p. 1580).

O controle de constitucionalidade concentrado, nesse caso, somente será possível, em face da Constituição dos Estados, se ocorrente a hipótese prevista no § 2º do art. 125 da CF.” (ADI 209, rel. min. Sydney Sanches, julgamento em 20-5-1998, Plenário, DJ de 11-9-1998.) No mesmo sentido: ADI 5.089-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 14-2-2014, DJE de 20-2-2014. No mesmo sentido: Rcl 16.431-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 23-10-2013, DJE de 25-10-2013; RE 567.288-ED, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 13-11-2012, Segunda Turma, DJE de 5-12-2012; RE 421.256, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 26-9-2006, Primeira Turma, DJ de 24-11-2006. Aliás, de há muito o Supremo Tribunal Federal vem decidindo no sentido de que o nosso sistema de controle de constitucionalidade não admite o controle concentrado de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal.

Em se tratando de leis municipais, o controle de constitucionalidade se faz pelo sistema difuso – **e não concentrado** –, ou seja, apenas no julgamento de casos concretos, com eficácia *inter partes*, e não *erga omnes*, quando confrontado o ato normativo local com a Constituição Federal.

Relembro outros precedentes, *in verbis*:

RECLAMAÇÃO. ALEGADA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA O CONTROLE DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL FRENTE À



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Se a base da ação direta de **inconstitucionalidade** em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná é a declaração de **inconstitucionalidade** de **lei municipal** em face da Carta Federal, impõe-se declarar extinta a ação direta, por exorbitar da competência da Corte reclamada. Reclamação que se julga parcialmente procedente. Rcl 545, Órgão julgador: **Tribunal Pleno** Relator(a): **Min. ILMAR GALVÃO** Julgamento: 04/05/2000 Publicação: 16/06/2000

NÃO HÁ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL FRENTE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 54, J, 'E', RELATIVAMENTE AS EXPRESSÕES 'INCONSTITUCIONALIDADE E', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUE INSTITUEM A MENCIONADA AÇÃO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO PARA DECLARAR-SE EXTINTO O PROCESSO. (ART. 267, VI, DO CPC).RE 93088
Órgão julgador: **Tribunal Pleno** Relator(a): **Min. SOARES MUÑOZ**
Julgamento: 20/05/1981. Publicação: 22/06/1981

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL. 2. Lei nº 7.540, de 22 de junho de 1998, do Município de Belo Horizonte, em face dos artigos 5º, XII e 22, I, 170, parágrafo único e 174, da Constituição Federal. 3. Não compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, ação direta de **inconstitucionalidade contra **lei** ou ato normativo **municipal, frente à Constituição Federal.** Precedente: ADIN 1268-(AgRg)-MG. 4. Despacho que negou seguimento a ADIN, determinando seu arquivamento. 5. Agravo regimental sustentando que a tese limitativa retira do Supremo Tribunal Federal a sua condição de guardião da **Constituição Federal** e, parcialmente, nega vigência ao artigo 102, da **Constituição Federal**, que perde a sua generalidade. 6. Não cabe enquadrar na compreensão de **lei** ou ato normativo estadual, ut art. 102, I, da Constituição, as **leis municipais.** Precedente: ADIN 409- 3/600. 7. Agravo regimental a que se nega provimento. ADI 1886AgR Órgão julgador: **Tribunal Pleno** Relator(a): **Min. NÉRI DA SILVEIRA** Julgamento: 08/10/1998 Publicação: 17/12/1999**

CONSTITUCIONAL. LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL FRENTE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL: CONTROLE CONCENTRADO. INEXISTÊNCIA. I. - Inexiste controle concentrado de lei ou ato normativo municipal frente a Constituição Federal, quer perante os Tribunais de Justiça dos Estados, quer perante o Supremo Tribunal Federal (C.F., art. 102, I, "a"; art. 125, PAR. 2.). A Constituição Federal somente admite o controle, em abstrato, de lei ou ato



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

normativo **municipal** em face da Constituição Estadual, junto ao Tribunal de Justiça do Estado (C.F., art. 125, PAR. 2.). II. - Agravo não provido. **ADI 1268 AgR**. Órgão julgador: **Tribunal Pleno** Relator(a): **Min. CARLOS VELLOSO** Julgamento: 20/09/1995. Publicação: 20/10/1995.

"É pacífica a jurisprudência do STF, antes e depois de 1988, no sentido de que não cabe a tribunais de justiça estaduais exercer o controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da CF." (ADI 347, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 20-10-2006, Plenário, DJ de 20- 9-2006.)

Neste sentido, também consta jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Justiça do Estado, *ipsis verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TRINDADE DO SUL. INÉPCIA DA INICIAL. LEIS N.º 1.389/2011, 1.390/2011, 1.391/2011 E 1.392/2011. NÃO INDICAÇÃO, PELOS PROPONENTES, DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE ESTARIAM SENDO AFRONTADOS. ANTINOMIA COM RELAÇÃO A NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS QUE NÃO SE SUJEITA AO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. EXTINGUIRAM O FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70046954673, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 09/07/2012).

É verdade, de outra banda, que a orientação jurisprudencial mais recente do Egrégio STF tem admitido, para os fins a que alude o art.125,§2º da CF/88, invocar, como referência, que nas ações diretas de inconstitucionalidade estaduais, em que lei municipal ou federal seja considerada inconstitucional em face de preceito da Constituição estadual que reproduz preceito central da Constituição federal, nada impede que nessa ação se impugne, como inconstitucional, a interpretação que se dê ao preceito de reprodução existente na Constituição do Estado por ser ela violadora da norma reproduzida, que não pode ser desrespeitada, na federação, pelos diversos níveis de governo.

Mas é possível que o parâmetro do controle abstrato perante o Tribunal de Justiça dos atos normativos estaduais e municipais se dê por normas constitucionais de observância obrigatória pelos Estados membros. Isso porque as normas de observância



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

obrigatória são compulsórias aos Estados-membros como modelos a serem seguidos, de modo que o Poder Constituinte Decorrente não pode estipular premissas em âmbito estadual em sentido contrário ao que estabeleceu a Carta Magna.

Como consequência, quando a Constituição Estadual trazer em seu bojo normas de repetição obrigatória da Constituição Federal é possível que o Tribunal de Justiça conheça a questão no processo objetivo do controle concentrado de constitucionalidade e, posteriormente, a matéria seja passível de recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal. É o que se verifica dos seguintes precedentes:

“RECLAMAÇÃO - FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO INSTRUMENTO RECLAMATÓRIO (RTJ 134/1033 - RTJ 166/785) - COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA PARA EXERCER O CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - A “REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE” NO ÂMBITO DOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 125, § 2º) - A QUESTÃO DA PARAMETRICIDADE DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS, DE CARÁTER REMISSIVO, PARA FINS DE CONTROLE CONCENTRADO DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - DOCTRINA - PRECEDENTES - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O único instrumento jurídico revestido de parametricidade, para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de lei ou de atos normativos estaduais e/ou municipais, é, tão-somente, a Constituição do próprio Estado-membro (CF, art. 125, § 2º), que se qualifica, para esse fim, como pauta de referência ou paradigma de confronto, mesmo nos casos em que a Carta Estadual haja formalmente incorporado, ao seu texto, normas constitucionais federais que se impõem à observância compulsória das unidades federadas. Doutrina. Precedentes. - Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estadomembro. - Com a técnica de remissão normativa, o Estadomembro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o “corpus” constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo. Doutrina. Precedentes.” (Rcl



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

10500 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 28-09-2011 PUBLIC 29-09-2011).

Percebe-se, pela leitura da ementa supra, que há o destaque da **regra geral**, qual seja: "O único instrumento jurídico revestido de parametricidade, para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de lei ou de atos normativos estaduais e/ou municipais, é, tão-somente, a Constituição do próprio Estado-membro (CF, art. 125, § 2º), que se qualifica, para esse fim, como pauta de referência ou paradigma de confronto, mesmo nos casos em que a Carta Estadual haja formalmente incorporado, ao seu texto, normas constitucionais federais que se impõem à observância compulsória das unidades federadas." (grifei)

Contudo, há também, na mesma ementa, **a exceção**, qual seja, quando estabelece como legítimo: "Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estadomembro. - Com a técnica de remissão normativa, o Estadomembro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o "corpus" constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo." (grifei)

Aqui no caso em discussão **NÃO HÁ** regra inscrita na Constituição Estadual de reprodução automática do Texto Federal e, se não existe regra na Carta local, não há como aplicar a "técnica da remissão" e, logo, ausente a parametricidade exigida e reconhecida no texto jurisprudencial alhures mencionado.

Embora repetitivo, mas no caso concreto não há reprodução na Constituição Estadual de norma da Constituição Federal, nem por remissão, nem por transposição a respeito do tema - *desvinculação escalonada do superavit de fundos financeiros*. Como já mencionei, normas de reprodução automática são aquelas de acolhimento instantâneo, como as normais sobre direitos fundamentais, sociais e estruturantes do estado. Afora essas regras básicas de multiplicação, há, sim, necessidade de apontamento expresso da norma constitucional estadual para atrair a competência do Tribunal de Justiça Estadual em matéria de inconstitucionalidade estadual.



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Por último, chamo a atenção para a peculiaridade dessa interpretação, são regras que constam da Constituição Estadual e que remetem diretamente às regras da Constituição Federal, situação completamente diversa do presente caso. Aqui, destarte, não há referência, não há remissão e não há repetição de regras federais na Constituição Estadual. Nossa Constituição estadual é totalmente silente sobre o assunto, por isso que refiro a ausência de competência desta Colenda Corte Estadual para conhecer do pedido de inconstitucionalidade de normas municipais diretamente com o parâmetro da Constituição Federal.

Aliás, justamente esse elastério interpretativo que foi banido da Constituição Estadual pela ADI n. 409/STF, cuja ementa já foi transcrita.

POSTO ISSO, por entender impossível o controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais tendo como parâmetro a Constituição Federal, haja vista que não se tratam de normas de reprodução automática, voto no sentido de indeferir a petição inicial reconhecendo a incompetência do Tribunal de Justiça estadual.

Vencido na preliminar, *data vênia*, mas na questão de fundo, sim, acompanho o voto do augusto relator, na integralidade, pois vislumbro, uma vez reconhecida a competência desta Egrégia Corte Estadual, que houve violação aos preceitos insculpidos nas múltiplas Emendas Constitucionais Federais, em especial a EC n.109/21 (art.5º) e à EC n. 127/22, que conferiu nova redação ao referido dispositivo, como segue:

*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 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.~~



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

§ 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 ressaltados no **inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.** (grifei)

Veja que a utilização do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos pode ser usada e destinada pelo Poder Executivo, mas **expressamente vinculada**, essa utilização, à amortização da dívida pública, **NOS EXERCÍCIOS DE 2021 e de 2022** e não há permissão constitucional para cobrir déficit previdenciário, a exemplo do contido nas leis municipais. Logo, a legislação municipal fustigada, alargou exageradamente o parâmetro constitucional federal para, além do período permitido, mas, também, materialmente para outra finalidade, que não as toleradas pelas Emendas Constitucionais, em razão do que incorreu em afronta à Constituição Federal.

POSTO ISSO, com divergência apenas no tocante ao acolhimento da preliminar de incompetência deste Egrégio Tribunal de Justiça para examinar a inconstitucionalidade de leis municipais frente à Constituição Federal, no mérito, voto por julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto-relator.

Documento assinado eletronicamente por **NIWTON CARPES DA SILVA, Desembargador**, em 15/06/2025, às 21:31:46, 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 **20008430728v34** e o código CRC **a9462d72**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): NIWTON CARPES DA SILVA
Data e Hora: 15/06/2025, às 21:31:46

5343205-71.2024.8.21.7000

20008430728.V34