

Documento 1

Tipo documento:

RELATÓRIO/VOTO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

28/04/2026 15:48:10

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5314224-32.2024.8.21.7000

Sequência Evento:

57



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

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5314224-32.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Controle de Constitucionalidade

RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA

EMBARGANTE: CAMARA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ / RS

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela CÂMARA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ em face do acórdão proferido por este colendo Órgão Especial, que, à unanimidade, julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 4.800, de 05 de abril de 2024, do Município de Gravataí, por vício formal, decorrente da ofensa ao artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, modulando-se os efeitos da decisão para que produza efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir da data da publicação do acórdão.

O aresto embargado foi lavrado com a seguinte ementa (evento 35, ACOR2):

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI do município de gravataí QUE ALTERA PADRÃO REMUNERATÓRIO DE FUNÇÃO GRATIFICADA de cargo da câmara de vereadores. majoração do padrão remuneratório da função gratificada de "Responsável pelo Setor de Arquivo Geral", elevando-a do padrão FG-4 para o padrão FG-6, criando despesa obrigatória de caráter continuado, nos termos do artigo 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VÍCIO FORMAL. afronta ao art. 8º, caput, da Constituição Estadual, c/c o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

Ação julgada procedente, com modulação dos efeitos.

Em suas razões (evento 42, EMBDECL1), a embargante alega, em síntese, a existência de contradição e omissão no julgado. No que tange à contradição, defende que a declaração de inconstitucionalidade da integralidade da Lei Municipal nº 4.800/2024, que altera a redação do § 3º do artigo 4º-A da Lei Municipal nº 3.653/2015, foi excessiva, pois o vício apontado – majoração de despesa sem estudo de impacto – atingiria apenas a alteração do padrão remuneratório da Função Gratificada de “Responsável pelo Setor de Arquivo Geral”. Assevera que as demais Funções Gratificadas mencionadas no texto legal já possuíam o padrão FG-6 em virtude de legislação anterior e, portanto, a anulação total da norma gera instabilidade administrativa e insegurança jurídica para os servidores que ocupam tais posições. Sustenta, ainda, a ocorrência de omissão quanto ao marco temporal para o início da eficácia da modulação de efeitos, argumentando que o acórdão, ao fixar o início dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data de sua publicação, não resguarda de forma plena a segurança jurídica e a proteção da confiança, defendendo que o marco mais adequado seria o do trânsito em julgado da decisão, momento em que a controvérsia estaria definitivamente estabilizada.

Intimado a se manifestar, a Procuradoria de Justiça apresentou contrarrazões (evento 50, PROMOÇÃO1), pugnano pelo desacolhimento dos embargos de declaração.

Vieram os autos conclusos. É o relatório.

VOTO

O art. 1022 do CPC autoriza a interposição de embargos de declaração em casos de omissão, contradição ou obscuridade da decisão, que devem ser objetivas e verdadeiras e não apenas hipotéticas. A simples dúvida da parte ou contradição inexistente, pois sem qualquer base fática ou jurídica, não importa na declaração modificativa (infringente) do acórdão (Recurso Especial n. 87.314-0-CE). Sabidamente, a interpretação do julgado é ônus da parte, sendo desnecessário que o julgador explicitamente exaustivamente e explique minuciosamente o conteúdo e alcance do decidido.

A parte embargante busca, por meio do presente recurso, a reforma do julgado sob a alegação de vícios de contradição e omissão. Contudo, verifica-se que a pretensão não merece prosperar, porquanto ausentes os defeitos apontados, revelando-se o recurso mero inconformismo com o resultado do julgamento e tentativa de rediscussão do mérito, o que é vedado na via estreita dos aclaratórios.

Primeiramente, no que concerne à alegada contradição, a embargante sustenta que este Órgão Especial teria se excedido ao declarar a inconstitucionalidade da integralidade da Lei nº 4.800/2024, quando o vício material se restringiria à inovação normativa que majorou a remuneração de uma única função gratificada. Tal argumento parte de uma premissa equivocada sobre a natureza do vício reconhecido e os efeitos da declaração de inconstitucionalidade em sede de controle concentrado.

O acórdão foi explícito e coerente ao fundamentar que o vício que maculou a norma é de natureza formal, afetando o processo legislativo em sua gênese. A ausência da prévia e obrigatória estimativa de impacto orçamentário e financeiro, exigida pelo artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, constitui um vício de procedimento que contamina a totalidade do ato normativo dali originado. Não se trata de um vício material divisível, mas de uma falha insanável no nascedouro da lei.

A decisão colegiada foi absolutamente clara a este respeito, conforme se extrai do seguinte trecho do voto condutor, que ora se colaciona para rechaçar qualquer dúvida sobre a coerência do julgado (evento 35, RELVOTO1):

Outro argumento defensivo, o de que a ausência do estudo de impacto acarretaria apenas a ineficácia da norma no respectivo exercício financeiro, também deve ser rechaçado.

Tal tese confunde a exigência do artigo 113 do ADCT com a previsão do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal, que trata da necessidade de prévia dotação orçamentária. São requisitos distintos, com finalidades diversas. A prévia dotação orçamentária é condição de eficácia da despesa, enquanto a estimativa de impacto financeiro é condição de validade formal do próprio processo legislativo que a cria. A ausência desta última macula a origem da norma, configurando um vício de inconstitucionalidade formal que não pode ser sanado ou postergado, pois afeta a própria higidez do ato legislativo. O estudo prévio de impacto é requisito procedimental, cuja inobservância viola o devido processo legislativo, tornando a lei inconstitucional desde a sua gênese.

Analizando o extrato de tramitação do Projeto de Lei nº 22/2024 (evento 1, OUT2 pp. 14/19), que deu origem à norma impugnada, bem como os pareceres das comissões permanentes da Câmara Municipal de Gravataí (Comissão de Finanças e Orçamento e Comissão de Justiça e Redação evento 1, OUT2 pp. 8/13), verifica-se que em nenhum momento foi juntado ou sequer mencionado qualquer documento que contivesse a estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da majoração da função gratificada.

A justificativa do projeto de lei é lacônica e genérica, limitando-se a afirmar que "o presente projeto visa à pequena readequação administrativa da Câmara de Vereadores de Gravataí".

Os pareceres, por sua vez, atestam a constitucionalidade formal e material da proposição sem qualquer análise aprofundada, omitindo-se completamente quanto à verificação do cumprimento do requisito imposto pelo artigo 113 do ADCT.

A informação contábil apresentada pela Câmara de Vereadores nestes autos (evento 19, OUT6), elaborada em 28 de novembro de 2024, muito após a promulgação da lei, não tem o condão de convalidar o vício originário. A exigência constitucional é de que a proposição legislativa "seja acompanhada" da estimativa, o que denota a necessidade de sua contemporaneidade com a tramitação do projeto, a fim de subsidiar a deliberação dos parlamentares.

Portanto, resta configurada a inconstitucionalidade formal da Lei nº 4.800, de 05 de abril de 2024, do Município de Gravataí, por violação ao devido processo legislativo, em desconformidade com o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória por força do artigo 8º, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

No que se refere à suposta omissão quanto ao marco inicial da modulação dos efeitos, o recurso também não encontra guarida.

A omissão, como vício sanável por embargos, configura-se pela ausência de manifestação sobre ponto ou questão sobre a qual o juiz ou tribunal deveria se pronunciar, seja por força de lei, seja por requerimento da parte.

No caso em apreço, este Colegiado não apenas se manifestou expressamente sobre a modulação, como a aplicou de ofício, fundamentando sua decisão em razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, com base no artigo 27 da Lei nº 9.868/1999. A escolha do marco temporal – a data da publicação do acórdão – foi um ato deliberado e integrante do mérito do julgamento da modulação. O inconformismo da embargante não se volta contra uma ausência de manifestação, mas contra o conteúdo da manifestação, pretendendo que o Tribunal adotasse outro marco temporal, qual seja, o do trânsito em julgado.

O acórdão embargado expressamente consignou:

Com efeito, a declaração de inconstitucionalidade, em regra, opera efeitos ex tunc, retroagindo para fulminar o ato desde sua origem. Contudo, o artigo 27 da Lei nº 9.868/1999 autoriza este Tribunal a restringir os efeitos da decisão ou a decidir que ela só tenha eficácia a partir de momento futuro, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

In casu, a norma impugnada criou uma vantagem pecuniária que, presumidamente, foi paga ao servidor público que a ela fazia jus. Trata-se de verba de natureza alimentar, recebida de boa-fé, com base em ato normativo vigente e dotado de presunção de constitucionalidade. O desfazimento dos efeitos pretéritos da lei implicaria a necessidade de devolução dos valores recebidos, o que geraria grave insegurança jurídica e prejuízo desproporcional ao servidor.

Dessa forma, em nome da segurança jurídica e da proteção da confiança, afigura-se razoável e prudente a modulação dos efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade, para que produza eficácia a partir da publicação do acórdão deste julgamento (ex nunc).

A decisão, portanto, não foi omissa. O aresto embargado ponderou os interesses em jogo e, no exercício de sua competência jurisdicional, fixou o momento a partir do qual a declaração de inconstitucionalidade passaria a produzir seus efeitos. A pretensão de ver esse marco alterado para o trânsito em julgado extrapola os limites dos embargos de declaração, pois não visa a integrar o julgado, mas a reformá-lo em seu mérito. A discordância quanto ao critério adotado pelo julgador não se confunde com omissão.

Não há, portanto, qualquer vício de omissão, contradição ou obscuridade no acórdão que justifique o acolhimento dos presentes embargos. As questões suscitadas foram devida e exaustivamente analisadas, tendo o Colegiado apresentado fundamentação clara, coerente e completa para a solução da controvérsia.

Em verdade, a parte embargante pretende a rediscussão do mérito da demanda, o que não é possível em sede de embargos declaratórios, cuja finalidade é apenas a de integrar o julgado.

É sabido que o Julgador, ao decidir, não está obrigado a apreciar todas as questões e dispositivos legais invocados pelas partes, mas os suficientes para justificar a decisão.

Neste sentido, o julgamento do REsp nº 20.474-8 – SP, da relatoria do Min. Sálvio de Figueiredo, DJ 1º/04/95, v.g.: “...para efeito de admissibilidade do recurso especial, se mostra suficiente haja matéria objeto da impugnação recursal sido implicitamente prequestionamento. Em outras palavras, não é necessário que do acórdão local constar expressa referência ao artigo de lei cuja violação se pretenda argüir na via excepcional, bastando tenha havido apreciação da matéria por tal preceito disciplinada.”

Ainda, o Superior Tribunal de Justiça, já sob a égide da novel legislação processual, asseverou que “pretensão de rediscutir matéria devidamente abordada e decidida no *decisum* embargado, consubstanciada na mera insatisfação com o resultado da demanda, é incabível na via dos aclaratórios” (EDcl no RE nos EDcl no AgRg no CC nº 114.435/SP, LAURITA VAZ, julgado em 04.05.2016).

De ressaltar, que o prequestionamento da matéria, a teor das Súmulas 356 e 282 do STF, pressupõe, necessariamente, que tenha sido arguida pela parte nas razões de defesa e não analisadas na decisão embargada. Entretanto, se os fundamentos adotados pela decisão atacada bastam para justificar o acórdão, não está o Julgador obrigado a rebater, um a um, os argumentos utilizados pela parte (RSTJ 151/229), bastando apenas fundamentar sua decisão, na forma dos artigos 489, IV e 1025, do CPC.

Ante o exposto, voto por desacolher os embargos declaratórios.

Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, Desembargador Relator**, em 27/04/2026, às 18:05:32, 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 **20010483169v7** e o código CRC **adb8b8a2**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA
Data e Hora: 27/04/2026, às 18:05:32

Documento 2

Tipo documento:

ACÓRDÃO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

28/04/2026 15:48:10

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5314224-32.2024.8.21.7000

Sequência Evento:

57



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

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5314224-32.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Controle de Constitucionalidade

RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA

EMBARGANTE: CAMARA MUNICIPAL DE GRAVATAI / RS

EMENTA

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. NÃO HÁ CONTRADIÇÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO, POIS O VÍCIO RECONHECIDO É DE NATUREZA FORMAL, AFETANDO O PROCESSO LEGISLATIVO EM SUA GÊNESE, PELA AUSÊNCIA DA PRÉVIA E OBRIGATÓRIA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO EXIGIDA PELO ARTIGO 113 DO ADCT. MISSÃO QUANTO AO MARCO INICIAL DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS, POIS O ACÓRDÃO EXPRESSAMENTE FIXOU A DATA DA PUBLICAÇÃO COMO MOMENTO A PARTIR DO QUAL A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PASSARIA A PRODUZIR EFEITOS, FUNDAMENTANDO A DECISÃO EM RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA E EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL. AUSÊNCIA DE OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO NO JULGADO

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESACOLHIDOS.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, desacolher os embargos declaratórios. Impedido o Desembargador Giovanni Conti, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 16 de abril de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, Desembargador Relator**, em 27/04/2026, às 18:05:31, 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 **20010483171v4** e o código CRC **eb957a27**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA

Data e Hora: 27/04/2026, às 18:05:31

5314224-32.2024.8.21.7000

20010483171 .V4