

Recurso Extraordinário Cível nº 0005926-88.2022.8.19.0000

Recorrente: MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA

Recorrido: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

DECISÃO

Trata-se de recurso extraordinário tempestivo, interposto com fundamento no artigo 102, III, “a”, da Constituição da República, contra acórdão proferidos pelo Órgão Especial, assim ementado:

Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 5711 do Município de Volta Redonda. Instituição e reestruturação das carreiras de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Pública. Vício formal propriamente dito. Violação ao art. 113 do ADCT. Norma de reprodução obrigatória irradiante a todos os entes federados. Precedentes do STF. Parâmetro para o controle abstrato no âmbito estadual. Possibilidade. Jurisprudência recente e reiterada da Corte Constitucional. Prevalência da pluralidade dos intérpretes constitucionais. Introdução do parâmetro por meio da EC 95/2016. Norma constitucional que visa à sustentabilidade financeira e responsabilidade prudencial da gestão fiscal. Estudo orçamentário sem diagnóstico do impacto financeiro e orçamentário que esvazia a ratio normativa. Impossibilidade de controle pelo Poder Legislativo. Deficiência grave que acarreta o vício de inconstitucionalidade formal, e não meramente de legalidade. Interpretação da jurisdição constitucional sobre o dispositivo. Violação art. 113 do ADCT, cuja reprodução obrigatória é implícita pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Segurança jurídica na vertente da confiança legítima e da boa-fé objetiva. Necessidade de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Rejeição da preliminar de inadequação da via eleita. Procedência da representação.

Nas razões de recurso alega violação ao artigo 113 do ADCT, eis que violou competência do Poder Legislativo quanto à análise e deliberação de projeto de lei, que foi devidamente acompanhado de documento de estimativa de impacto orçamentário, conforme demonstrado no processo legislativo que deu origem à norma impugnada. Afirma que o artigo 113 do ADCT não apresenta rol mínimo de exigências para a elaboração do documento de impacto orçamentário e financeiro que deve acompanhar as propostas legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita. Aduz que o estudo prévio do planejamento e do impacto orçamentário e financeiro para a reestruturação das carreiras foi feito pelo Poder Executivo e acompanha o projeto de lei, não havendo falar em vício, formal ou material, da Lei Municipal 5.711/20.

Defende a inadequação da via eleita, ou seja, de utilização da ação direta de constitucionalidade para buscar o exame da incompatibilidade da norma impugnada com norma infraconstitucional. Sustenta que não cabe a análise, pelo Poder Judiciário, da compatibilidade do estudo orçamentário.

Cota do MP no sentido de que não há necessidade de oficiar no feito, fls. 233/234.

Ausentes as contrarrazões, fl. 236.

Manifestação da Procuradoria Geral do Estado à fl. 237 informando que não se pronunciará a respeito do recurso extraordinário.

É o brevíssimo relatório.

O Órgão Colegiado afastou a preliminar de inadequação da via eleita ao fundamento de que, apesar de a norma do art. 113 do ADCT não estar expressa na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o Supremo Tribunal Federal possui orientação no sentido de que ela é norma de reprodução obrigatória pelo Constituinte Decorrente, de sorte que pode servir parâmetro de controle de constitucionalidade de lei local.

Nessa toada, o acórdão recorrido encontra-se em harmonia com a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal Federal acerca da matéria em debate,

de modo que a admissão do recurso especial encontra óbice na **Súmula nº 286** daquela Corte Suprema, abaixo transcrita:

Súmula 286 STF: Não se conhece do recurso extraordinário fundado em divergência jurisprudencial, quando a orientação do plenário do Supremo Tribunal Federal já se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida.

Confira-se arestos acerca da temática:

Ementa: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PROCESSO LEGISLATIVO. CONCESSÃO DE VANTAGEM REMUNERATÓRIA E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 169, § 1º, INCISO I, DA CF. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. POSSIBILIDADE DE CONTROLE DE NORMAS ESTADUAIS COM FUNDAMENTO NESSE PARÂMETRO. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. É possível o exame da constitucionalidade em sede concentrada de atos normativos estaduais que concederam vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos em descompasso com a atividade financeira e orçamentária do ente, com fundamento no parâmetro constante do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT (EC 95/2016). 2. Agravo Regimental provido. (ADI 6080 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 25-02-2021 PUBLIC 26-02-2021)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 1.255, DE 2018, DE RORAIMA. ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES EFETIVOS DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DE RORAIMA

(FEMARH/RR) E DO INSTITUTO DE AMPARO À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA (IACTI/RR). AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE ESTUDO DO IMPACTO ECONÔMICO E FINANCEIRO DO AUMENTO CONFERIDO PELA NORMA IMPUGNADA. OFENSA AOS ARTS. 169, § 1º, DA CRFB, E 113 DO ADCT. PROCEDÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A controvérsia constitucional deduzida na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber se é constitucional lei estadual que promova acréscimo remuneratório de servidores efetivos da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH) e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação (IACTI), sem a correspondente e prévia dotação orçamentária ou a apresentação no curso do processo legislativo de estimativa de impacto financeiro e orçamentário referente à despesa pública criada. 2. Preliminar. Conversão da apreciação cautelar em julgamento definitivo de mérito. Considerando: (i) o alto grau de instrução do feito, (ii) a existência de jurisprudência acerca de matéria similar, (iii) os imperativos de economia processual e (iv) a inutilidade de novas providências instrutórias no estágio em que o processo se encontra, a ação direta de inconstitucionalidade está pronta para julgamento definitivo. 3. Preliminar. Conhecimento da ação. Por ocasião do julgamento do agravo regimental interposto nesta ação, o Plenário da Corte, por maioria, acompanhou o voto-vogal do eminente Ministro Alexandre de Moraes para concluir ser “possível o exame da constitucionalidade em sede concentrada de atos normativos estaduais que concederam vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos em descompasso com a atividade financeira e orçamentária do ente, com fundamento no parâmetro constante do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT (EC 95/2016).” 4. Mérito. Art. 169, § 1º, inc. I, da Constituição da República. As provas documentais carreadas aos autos

atestam a inexistência de prévia dotação orçamentária para a concessão do incremento remuneratório. A Chefia do Poder Executivo estadual não apresentou estudos nesse sentido, bem como contrariou os pronunciamentos técnicos da Advocacia Pública e da Secretaria de Planejamento. A Assembleia Legislativa do Estado limitou-se a fazer alegações genéricas no sentido de que a LRF restara observada na espécie. 5. Mérito. Art. 113 do ADCT. A despeito de a regra do art. 113 do ADCT ter sido incluída na Constituição pela EC nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal da União, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que essa norma aplica-se a todos os entes federados, à luz de métodos de interpretação literal, teleológico e sistemático. Ficou comprovado nos autos que o objeto impugnado não foi instruído com estudos do seu impacto financeiro e orçamentário. Precedentes. 6. Modulação de efeitos. Em respeito aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, conjuntamente ao fato de a norma atacada já ter produzido efeitos por quase um lustro possibilitando a percepção de verbas de natureza alimentar por servidores públicos, torna-se imperativa a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999. 7. Ação direta de inconstitucionalidade integralmente conhecida e, no mérito, julgada procedente, com efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata do presente julgamento. (ADI 6080, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-01-2023 PUBLIC 10-01-2023)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO
TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE
NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA.
ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE
DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA
PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES.

ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material. 3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento. (ADI 6074, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020,

PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021)

Assim, se a conclusão do acórdão coincide com entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal, a admissão do recurso extraordinário é obstada pela Súmula nº 286 do STF.

No mérito, o Órgão Especial acolheu a alegação de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5711/2020 por vício formal do seu processo legislativo, ao argumento de que a estimativa de impacto orçamentário e financeiro seria insuficiente para caracterizar o diagnóstico da repercussão econômica da referida norma.

Com efeito, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6303, fixou a seguinte tese: “*É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT*”.

O Colegiado, portanto, ao entender pela existência de vício formal ante a ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, julgou a representação de inconstitucionalidade em conformidade com a orientação jurisprudencial da Corte Suprema, atraindo, para obstar o recurso extraordinário, a Súmula nº 286 de seu repertório, anteriormente transcrita.

Nessa linha de intelecção, para entender que o documento anexado ao projeto da lei impugnada não tem o condão de preencher o requisito de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, o Órgão Especial se baseou nas provas produzidas nos autos.

Oportuno realçar, a esse respeito, o consignado no julgamento do ARE 1385511 AgR-segundo, Rel. Min. Roberto Barroso, DJ 14/11/2022, “(...) *A matéria controvertida depende da análise da legislação infraconstitucional pertinente e do conjunto fático-probatório constantes dos autos (Súmula 279/STF), o que afasta o cabimento do recurso extraordinário*”.

Veja-se o que consta da fundamentação do acórdão recorrido:

“(...) 40. Portanto, não é crível que a a estimativa de despesa apresentada no projeto da lei impugnada, limitada a uma

folha de papel (TJe 192 do anexo), seja suficiente para caracterizar o diagnóstico do impacto, tal como exigido pela norma constitucional, notadamente, por se tratar de lei que instituiu e reestruturou as carreiras de arquitetura e urbanismo e engenharia pública no âmbito municipal:

...

41. Ao contrário do que foi defendido pelo Subprocurador-Geral da Justiça, a hipótese não se trata de mera deficiência – que atrairia o controle de legalidade –, mas da inexistência de conteúdo axiológico do documento que instruiu o projeto de lei.

42. A lei deveria ter sido acompanhada de um instrumento que proporcionasse a análise quantificada dos seus efeitos fiscais, a fim de viabilizar a respectiva avaliação ao longo do processo legislativo. O que não ocorreu. (...)”

Pelo que se depreende da leitura do acórdão recorrido, verifica-se que eventual modificação da conclusão do Colegiado passaria pela seara fático-probatória, soberanamente decidida pelas instâncias ordinárias, de modo que não merece trânsito o recurso extraordinário, face ao óbice do **Enunciado nº 279 da Súmula do Supremo Tribunal Federal**. Nesse sentido:

Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REAPRECIÇÃO DE PROVAS. INADMISSIBILIDADE. SÚMULA 279 DO STF. 1. A reversão do acórdão passa necessariamente pelo reexame das provas. Incide, portanto, o óbice da Súmula 279 (Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário) desta CORTE. 2. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 1327094 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 23/08/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 30-08-2021 PUBLIC 31-08-2021)

O recurso extraordinário deve, portanto, ser inadmitido. As demais questões suscitadas no recurso foram absorvidas pelos fundamentos desta que lhes são prejudiciais.



À vista do exposto, em estrita observância ao disposto no art. 1.030, V, do Código de Processo Civil, **INADMITO** o recurso extraordinário interposto.

Publique-se.

Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2023.

Desembargador **MALDONADO DE CARVALHO**
Terceiro Vice-Presidente