

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
N.º 0005926-88.2022.8.19.0000.**

**Representante: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA
REDONDA.**

**Representado: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
VOLTA REDONDA.**

Relator: Desembargador BERNARDO MOREIRA GARCEZ NETO (25937)

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.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0005926-88.2022.8.19.0000, em que é representante o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA RODONDA e representada a CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA.

A C O R D A M os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, **REJEITAR A PRELIMINAR** e **JULGAR PROCEDENTE** a Representação por Inconstitucionalidade da Lei n.º 5.711 de 14 de julho de 2020, do Município de Volta Redonda.

RELATÓRIO

Redistribuição, em razão da aposentadoria da relatora sorteada, Desembargadora Elisabete Filizzola (TJe 153), da representação por inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Volta Redonda, apontando a inconstitucionalidade da Lei local n.º 5.711/2020, que institui, disciplina e reestrutura as carreiras de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Pública do Município de Volta Redonda. O representante aponta inconstitucionalidade formal por violação ao art. 113 do ADCT.

2. Alega, em síntese, o representante que a lei impugnada não observou o processo legislativo, pois deixou de realizar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Salienta que *“a edição de qualquer dispositivo normativo que se destine a promover a alteração de despesa obrigatória deve ser, necessariamente, precedida de estudo que estime seu impacto orçamentário e financeiro”* (sic – TJe 2/2), por força do art. 113 do ADCT. Defende a possibilidade do dispositivo ser parâmetro de controle concentrado tendo como objeto a norma municipal impugnada. Menciona precedentes em favor de sua tese. Sustenta que, *“se a Lei 5711/20 cria ou altera despesa obrigatória, deveria ser precedida de seu impacto econômico e financeiro para fins de atendimento à norma constitucional”* (sic – TJe 2/5). Sublinha que, no processo legislativo, a norma foi votada e sancionada sem a mencionada estimativa. Admite que *“tão somente uma estimativa*

de despesa projetada para os anos de 2022 e 2023...sem que se possa compreender sequer de que forma tais valores foram apurados e qual o seu impacto sobre o orçamento" (sic – TJe 2/5). Enfatiza que os números apresentados em tal estimativa de despesa não têm qualquer rigor metodológico. Insiste que não foi realizado o cotejo da despesa com o orçamento e com as finanças do Município. Esclarece que os artigos 17 da Lei Complementar nº 101 e 75 da Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda oferecem balizas para a elaboração da mencionada estimativa de impacto orçamentário e financeiro, que não foram atendidas. Pretende a suspensão liminar. Pede a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 5.711/2020 de Volta Redonda (TJe 2/1-7).

3. Informações da Câmara Municipal Volta-redondense, suscitando preliminar de incompetência deste Órgão Especial, pois o controle concentrado tendo por parâmetro o art. 113 do ADCT é de competência originária do STF. No mérito, defende a constitucionalidade da norma, pois o processo legislativo do projeto de lei realizou o estudo de impacto orçamentário, conforme fls. 180 daquele procedimento (TJe 27/1-10).

4. Pareceres do Subprocurador-Geral do Estado e Subprocurador-Geral de Justiça pelo indeferimento da cautelar (TJe 76/1-9 e 86/1-7).

5. Manifestação do Procurador-Geral do Município volta-redondense, esclarecendo que a Estimativa do

Impacto orçamentário-financeiro foi declarada nula pelo Chefe do Executivo local (TJe 95/1-3).

6. A cautelar de suspensão da norma foi indeferida pela relatora sorteada (TJe 119/1-6).

7. Intimada para se manifestar sobre o mérito, a Câmara Municipal ratificou as informações prestadas (TJe 130/1). Igualmente, o Subprocurador-Geral do Estado pugnou pelo não conhecimento da representação por inconstitucionalidade em razão da competência originária do STF para analisar o parâmetro suscitado pelo representante, tal qual se manifestou anteriormente (TJe 135/1-2).

8. Manifestação final do Ministério Público pela rejeição da preliminar de inadequação e incompetência, bem como pela improcedência da representação por inconstitucionalidade (TJe 141/1-10).

9. Certidão, informando a aposentadoria da relatora sorteada, Desembargadora Elizabete Fillizzola Assunção (TJe 151). Redistribuição para minha relatoria (TJe 153).

10. Os autos vieram conclusos em 16 de fevereiro de 2023, sendo devolvidos com este relatório e pedido de inclusão na sessão virtual (TJe 155).

V O T O

11. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Volta Redonda, apontando vício formal de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.711 de 14 de julho de 2020, que **institui, disciplina e reestrutura as carreiras de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Pública** do Município de Volta Redonda e dá outras providências. A norma está juntada na íntegra no Anexo 1/1-13.

12. De saída, verifica-se a **legitimidade** do **alcaide** para ajuizar esta representação por inconstitucionalidade, nos termos do art. 162, *caput*, da Constituição Estadual.

13. Quanto à **preliminar de inadequação da via eleita**, os argumentos do Subprocurador-Geral do Estado (TJe 135/1-2) e da Edilidade (TJe 27/1-10) **não estão em consonância** com o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Vejamos:

14. O **parâmetro** sobre o qual se alega a violação é o **art. 113 do ADCT**.

15. No julgamento da **ADI 6303/RR** (DJe 18.03.2022), o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o mencionado dispositivo, introduzido pela EC 95/2016, aplica-se a **todos os entes subnacionais**, e não somente à União. Confira-se a ementa do precedente, *verbi*:

*“Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. (...) As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. **O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”.** A **regra** em questão, porém, **não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.** 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já*

*vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com **base no art. 113 do ADCT, toda** “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (...) 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”. (grifos do relator)*

16. Diante da *ratio decidendi* da inconstitucionalidade declarada na mencionada ADI pelo STF, não há dúvidas quanto à **obrigatoriedade** de a mencionada norma constitucional ser **reproduzida** pelo **Poder Constituinte Decorrente**.

17. Portanto, tratando-se de matéria de **repetição obrigatória**, o STF admite que os Tribunais de Justiça exerçam o controle concentrado de constitucionalidade de leis locais face a dispositivos da Constituição Federal. Nesse sentido, confira-se o precedente da Corte Constitucional no julgamento do **RE 1.305.794 AgR** (DJe 06.05.2021).

18. Tendo isso em conta, é **assente** na doutrina e na jurisprudência que, embora tenha se adotado o bloco de constitucionalidade em sentido estrito (como parâmetro direto de controle), os **Atos das Disposição Constitucionais Transitórias têm natureza jurídica de Constituição**. Nesse sentido, são as lições de **Bernardo Gonçalves Fernandes** (*in* Curso de Direito Constitucional. 13ª ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Ed. JusPodvm. 2021, p. 2036), *verbi*:

*“Conforme já aventado, a **relação de parametricidade** no Brasil envolve as normas constitucionais expressas (art. 1º a 250 e do **ADCT**) e implícitas na Constituição (formal). Certo é que nessas normas constitucionais, atualmente, também podemos acrescentar os tratados internacionais de direitos humanos que passaram pelo procedimento equivalente aos das emendas constitucionais, nos moldes do art. 5º, §3º, da CR/88 (introduzido pela EC nº 45/2004)”* (grifos do relator)

19. No mesmo sentido, confira-se o julgamento, pelo STF, da mencionada **ADI 6303/RR** (DJe 18.03.2022), cuja ementa foi transcrita anteriormente, bem como a **ADI 6080 AgR** (DJe 26.02.2021).

20. Ressalta-se que, ainda que a norma do art. 113 do ADCT não esteja expressa na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, **isso não impede** sua observância obrigatória pelo Constituinte Decorrente.

21. Isso porque, segundo o **STF**, “*a jurisprudência mais recente do Tribunal é no sentido de prestigiar a pluralidade dos intérpretes da Constituição, de modo a autorizar o controle abstrato de constitucionalidade pelas Cortes estaduais com parâmetro nas normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal, ainda quando estas estejam omissas nas Constituições dos Estados.*” (ut **ARE 931868**, DJe 06.12.2021).

22. Por todos esses fundamentos, é **rejeitada a preliminar** suscitada de **inadequação da via eleita e incompetência** deste Órgão Especial no controle abstrato da norma impugnada.

23. Passa-se à **análise de parametricidade**.

24. O representante suscita o **vício formal**, no processo legislativo de elaboração da Lei Municipal nº 5711/2020,

sob o argumento de violação ao art. 113 do ADCT, que impõe o seguinte:

*“Art. 113. A **proposição legislativa** que **crie** ou altere **despesa obrigatória** ou renúncia de receita deverá ser **acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) – grifos do relator*

25. Pelo teor da norma objeto desta ação direta, a qual instituiu e reestruturou as carreiras de arquitetura e urbanismo e engenharia pública no âmbito municipal volta-redondense, **não há dúvidas** de que se trata de criação de despesa obrigatória, nos termos da Lei Federal nº 4320 (normas gerais de direito financeiro).

26. Segundo o alcaide, a violação está no fato de que consta do processo legislativo “tão somente uma estimativa de despesa projetada para os anos de 2022 e 2023, conforme documento em anexo, **sem que se possa compreender**, sequer, de que **forma tais valores foram apurados e qual o impacto sobre o orçamento e as finanças do Município**” (sic – TJe 2/5, grifos do relator).

27. Por sua vez, o Subprocurador-Geral de Justiça entendeu que não se trata de inconstitucionalidade formal,

pois a estimativa foi realizada. Para o *Parquet*, a hipótese seria de **ineficiência** do documento, e não de sua inexistência, o quê afastaria a tese de inconstitucionalidade, por se tratar de mera ilegalidade (TJe 141/8).

28. Como seu viu, a controvérsia está em definir o **alcance** da *ratio* pretendida pelo Constituinte Derivado Reformador ao introduzir o art. 113 no ADCT, por meio da EC nº 95/2016.

29. Para tanto, **imprescindível** se valer da interpretação realizada pela Jurisdição Constitucional sobre a mencionada norma. Vejamos:

30. A nova redação do art. 113 do ADCT estabeleceu **requisito adicional** para a **validade formal** de leis que **criem despesa** ou concedam benefícios fiscais. Tal condição expressa medida **indispensável** para o **equilíbrio da atividade financeira** do Estado e, por isso, dirige-se a todos os níveis federativos.

31. A opção do Constituinte de disciplinar a temática explicita a **prudência na gestão fiscal**.

32. A garantia da **gestão fiscal responsável** se expressa segundo **quatro pilares**: ação planejada, transparência, controle e cumprimento de metas e limites fiscais. (*ut* STF, **ADI 6303-RR**, DJe 18.03.2022).

33. Diante disso, vê-se que a elaboração da estimativa de impacto orçamentário permite ao Poder Legislativo o **controle financeiro da escolha política** de criação de despesa obrigatória ou da concessão de benefícios fiscais. Afinal, uma **opção política consciente** do legislador requer a **compreensão múltipla** sobre o tema, especialmente sobre os efeitos financeiros produzidos.

34. Entendida a finalidade, cumpre ainda compreender o conteúdo exigido pela estimativa de impacto financeiro a fim de que ela atenda à exigência de **sustentabilidade financeira**.

35. Conforme as lições de **Fernando Facury Scaff** (*in* Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 16, n. 85, maio/jun. 2014, p. 42), citado pelo STF no julgamento da **ADI 6074-RR** (DJe 08.03.2021), *verbi*:

*“(…) **não basta o equilíbrio matemático-contábil** de receitas versus despesas. É **imperioso** verificar se **tais receitas – incluindo os empréstimos públicos havidos e as renúncias fiscais – são sustentáveis a médio e longo prazo e não comprometerão as despesas que deverão ser realizadas** – inclusive os juros dos*

empréstimos públicos obtidos – a médio e longo prazos” (grifos do relator).

36.

seguinte, verbi:

Complementa o mencionado doutrinador o

*“(…) A **estimativa de “impacto orçamentário e financeiro”** nada mais é do que a **demonstração do quanto custam as despesas obrigatórias** e as renúncias de receita que se estão a propor. A medida é **salutar**, uma vez que permite incorporar ao debate legislativo a análise do custo-benefício, que muitas vezes é relegada a segundo plano do debate político, especialmente em matéria de benefícios fiscais. (...) Ao e elevar a exigência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro ao nível da Constituição Federal, no Novo Regime Fiscal, o que antes era tomado como apenas uma causa de arquivamento, passível de superação pelo voto de maioria legislativa eventual, tornou-se um vício de inconstitucionalidade e, como tal, insuscetível de convalidação. Será, portanto, inconstitucional a aprovação de lei que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, sem que seu processo de deliberação **tenha sido devidamente acompanhado de estimativa do seu***

impacto orçamentário e financeiro

(grifos do relator).

37. Portanto, vê-se que o conteúdo axiológico da norma introduzida pelo Constituinte Derivado tem como escopo garantir a **sustentabilidade financeira** por meio da mensuração orçamentária dos impactos gerados, como **instrumento de gestão financeira** que permite projetar, estimar, quantificar e avaliar os efeitos de eventuais criações de despesas ou alterações nas receitas existentes.

38. Conforme exposto pela Corte Constitucional, para "**conformar-se** ao equilíbrio e à sustentabilidade financeira, aferíveis no bojo do processo legislativo, [imprescindível] que **proporcione um diagnóstico do impacto: (i)** do montante de recursos necessários para abarcar as despesas criadas ou **(ii)** da ausência de recursos em razão da renúncia de receitas" (ut STF, ADI 6074-RR, DJe 08.03.2021, grifos e adaptação do relator).

39. Assim, em que pese a interpretação da Corte Constitucional sobre o art. 113 do ADT ainda esteja em construção, é possível extrair dos sólidos fundamentos de seus precedentes, no sentido de que o cumprimento da estimativa do impacto financeiro não é meramente instrumental, mas de **conteúdo axiológico e densidade normativa ampla**.

40. Portanto, **não é crível** que 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:

VOLTA REDONDA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO (Arts. 16 e 17 da LRF)

TIPO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL
 Dívida decorrente do Aportamento de Ação Governamental (Art. 16)
 Despesa Obrigatória de Caráter Contínuo decorrente da Lei ou do Administrativo Normativo com exceção superior a este montante (Art. 17)

INSCRIÇÃO:
 Lei para equiparação de salários dos ENGENHEIROS E ARQUITETOS E URBANISTAS da PMVR e suas Autarquias.

CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA
 ESPECIFICAÇÃO: 99 - ENGENHEIROS E ARQUITETOS E URBANISTAS VALOR (R\$): 305.075,42

PROGRAMAÇÃO DE PAGAMENTO

MÊS	VALOR (R\$)		
	EXERCÍCIO 2022	EXERCÍCIO 2023	EXERCÍCIO 2024
JANEIRO	315.815,42	330.786,18	347.304,50
FEBREIRO	315.815,42	330.786,18	347.304,50
MARÇO	315.815,42	330.786,18	347.304,50
ABRIL	315.815,42	330.786,18	347.304,50
MAIO	315.815,42	330.786,18	347.304,50
JUNHO	315.815,42	330.786,18	347.304,50
JULHO	315.815,42	330.786,18	347.304,50
AGOSTO	315.815,42	330.786,18	347.304,50
SETEMBRO	315.815,42	330.786,18	347.304,50
OUTUBRO	315.815,42	330.786,18	347.304,50
NOVEMBRO	315.815,42	330.786,18	347.304,50
DEZEMBRO	315.815,42	330.786,18	347.304,50
VALOR TOTAL:	3.793.185,28	3.868.394,33	4.167.854,25

COMPENSAÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS/ÍNDICE DE PESSOAL - CRIAÇÃO OU AUMENTO DE DESPESA -
 Atenção: Este crédito deverá ser destinado dentro das regras de criação ou aumento de despesa nos termos da LRF, 2022 decorrente da Lei ou do Administrativo Normativo (Art. 17) e da Lei Orgânica, aprovada no referenciado do auto governamental (Art. 16) e para contagem em folha no decorrer quando se falar de contratação de pessoal.

Considerando as informações citadas nos arts. 167, 168 e 111, acerca da criação de impacto econômico substancial:
 Resolvemos que a estimativa de impacto econômico substancial:
 é SIM deverá ser consultada para oportunidade financeira
 NÃO deverá ser consultada para política de pessoal

AMPELLE LUIZ SORRES
 SECRETÁRIO DE FINANÇAS
 PMVR - RJ

Dirceu
 Diretor
 14/03/2024

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.

43. Salienta-se que o fato de ter sido declarada, posteriormente, a nulidade do mencionado “estudo orçamentário” pelo Chefe do Executivo **não interfere no controle concentrado**. Afinal, a inconstitucionalidade declarada nesta ação direta tem como efeito a **nulidade do ato normativo** em si.

44. Logo, se o “estudo orçamentário” não atendeu ao art. 113 do ADCT na tramitação do projeto de lei, a declaração de nulidade desse documento posterior à publicação da norma não surte quaisquer efeitos, na medida em que a inconstitucionalidade é **ab ovo**.

45. Está caracterizado o **vício formal propriamente dito**, por violação ao art. 113 do ADCT, norma de produção obrigatória, na Constituição Estadual, cujos efeitos se irradiam no âmbito municipal.

46. Por fim, cabe atender ao requerimento da edilidade quanto à **modulação dos efeitos** da declaração de inconstitucionalidade da norma aqui reconhecida.

47. A despeito de o ato normativo ser viciado desde a sua origem, a reestruturação nas carreiras objeto da norma **acarretou o pagamento dos servidores por ela abrangidos**. O caráter **alimentício** das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores.

48. No mesmo sentido, os efeitos da declaração de inconstitucionalidade foram **restringidos** (*ex nunc*) pelo STF no julgamento da **ADI 6102** (DJe 10.02.2020).

49. A modulação dos efeitos da decisão visa à **proteção da confiança legítima** que resultou na aplicação da lei e **preservação a boa-fé objetiva**. Está atendido o requisito de **segurança jurídica** do art. 27, *caput*, da Lei Federal 9868.

50. Assim sendo, **REJEITA-SE A PRELIMINAR** de inadequação da via eleita e **JULGA-SE PROCEDENTE** a representação para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal de Volta Redonda nº 5.711 de 14 de julho de 2020, por violação ao art. 113 do ADCT, norma de reprodução obrigatória implícita na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com efeitos *ex nunc*, a contar da data da publicação da ata do julgamento.

Rio de Janeiro, 20 de março de 2023.

Desembargador **BERNARDO MOREIRA GARCEZ NETO**

R E L A T O R