



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mrsmp.br

**PROCESSO Nº 5343205-71.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE E CÂMARA DE
VEREADORES DE PORTO ALEGRE**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Município de Porto Alegre. Impugnação de diversos dispositivos legais, introduzidos no ordenamento jurídico municipal, na esteira das alterações levadas a efeito pela Lei Complementar Municipal nº 987/2023. **1. Preliminar de inépcia da inicial.** Alegação no sentido de que não foram apontados os “dispositivos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul [que] teriam sido violados”. Descabimento. **1.1.** O artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021 constitui norma de reprodução obrigatória.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*Dispositivo que, por si só, serviria como parâmetro de aferição de constitucionalidade, na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 1.2. Indicação, como paradigma de controle, do artigo 8º, 'caput', da Constituição Estadual, que se afigura tecnicamente adequada. 2. Mérito. Artigos de lei que autorizam a transferência do superávit financeiro dos fundos alcançados pela aludida Lei Complementar Municipal nº 987/2023 para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal, objetivando o pagamento da dívida consolidada e a cobertura do déficit do Regime Próprio de Previdência do Município de Porto Alegre. Desvinculação realizada fora do interregno de tempo estabelecido pelo artigo 5º da EC nº 109/2021, bem como de forma dissociada das finalidades constitucionalmente delimitadas, em caráter excepcional, para utilização desses valores. 2.1. Inconstitucionalidade. Afronta ao artigo 8º, 'caput', da Carta Estadual, bem como ao artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** objetivando o reconhecimento:

a) da 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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;

b) da 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) da 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;

d) da 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

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

e) da 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.

A inicial e os documentos que a instruem encontram-se no Evento 1.

A peça exordial foi recebida (Evento 4, DESPADEC1).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa dos atos normativos nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (Evento 17, PET1).

O Prefeito Municipal de Porto Alegre, notificado, manifestou-se. Argumentou, em caráter prefacial, que *a petição inicial é inepta na medida em que não apontam quais dispositivos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul teriam sido violados, nos termos do art. 125, §2º, da CF/88 c/c arts. 3º, I, e 4º da Lei 9.868/1999,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

acrescentando que *não se revela suficiente o apontamento de que toda norma da CF/88 poderia ser usada isoladamente como parâmetro de controle de lei municipal apenas porque o art. 8º da CERS prevê que os municípios se sujeitam aos “princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”*. No mérito, alegou que a *Emenda Constitucional n. 109/21 autorizou que o superávit financeiro dos recursos de fundos públicos do Poder Executivo seja destinado à amortização da dívida pública*. Sustentou, ademais, a *compatibilidade da normativa em questão com o artigo 76-B do ADCT, que permite a desvinculação de 30% das receitas municipais até 2032, incluindo superávit financeiro, conforme especificado pela Emenda Constitucional nº 132/2023*. Ponderou que a *Constituição Federal, em várias disposições, prioriza a utilização de recursos públicos para o atendimento de interesses coletivos e a promoção do bem-estar social e que a desvinculação do superávit financeiro dos fundos municipais é destinada a finalidades específicas, como o pagamento da dívida pública consolidada e a cobertura do déficit previdenciário, cuidando-se de objetivos legítimos e de interesse público*. Afirmou que as normas impugnadas são constitucionais e foram editadas com amparo na *autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, assegurada pelo artigo 18 da Constituição Federal*. Requereu a improcedência do pedido e, subsidiariamente, a modulação dos efeitos da decisão, *de modo que sejam restritos apenas a partir do trânsito em julgado* (Evento 18, INF1).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A Câmara de Vereadores de Porto Alegre, notificada, permaneceu inerte (Eventos 16 e 19).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que o **Prefeito Municipal de Porto Alegre** compareceu ao processo com o objetivo de defender a constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

Pede-se licença para transcrever excerto das informações, em que estão sintetizados os argumentos centrais desenvolvidos:

a) A petição inicial seria inepta na medida em que não apontam quais dispositivos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul teriam sido violados, nos termos do art. 125, §2º, da CF/88 c/c arts. 3º, I, e 4º da Lei 9.868/1999, ao passo que não se revela suficiente o apontamento de que toda norma da CF/88 poderia ser usada isoladamente como parâmetro de controle de lei municipal apenas porque o art. 8º da CERS prevê que os municípios se sujeitam aos “princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”;

b) a Emenda Constitucional n. 109/21 autorizou que o superávit financeiro dos recursos de fundos públicos do Poder Executivo seja destinado à amortização da dívida pública;

c) haveria compatibilidade da normativa em questão com o artigo 76-B do ADCT, que permite a desvinculação de 30% das receitas municipais até 2032, incluindo superávit financeiro, conforme especificado pela Emenda Constitucional nº 132/2023;

d) a Constituição Federal, em várias disposições, prioriza a utilização de recursos públicos para o atendimento de interesses coletivos e a promoção do bem-estar social; e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

2.1. Quanto ao item/alínea “a”.

A prefacial de inépcia não merece prosperar.

Em primeiro lugar, jamais se alegou, na exordial, *que toda norma da CF/88 poderia ser usada isoladamente como parâmetro de controle de lei municipal apenas porque o art. 8º da CERS prevê que os municípios se sujeitam aos “princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”*.

A adoção, como parâmetro de aferição de constitucionalidade, do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, se deu de maneira técnica e adequada. Referido dispositivo assim dispõe:

*Art. 8 - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.
[...].*

Segundo José Afonso da Silva¹, os princípios constitucionais estabelecidos *revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual, cuja identificação reclama pesquisa no texto da Constituição*.

Essa constatação é relevante, porque a Emenda à Constituição Federal nº 109/2021 (cujo artigo 5º foi indicado como

¹ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, 2011, pág. 611/612.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

paradigma de controle) é, precisamente, uma norma sobre *organização política, social e econômica* que determina o *retraimento da autonomia* dos entes subnacionais. Como se esclareceu na peça póstica, a supracitada emenda veicula diretrizes para o enfrentamento das *consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19*, não apenas em nível federal, mas por todos os entes, havendo, inclusive, diversas disposições de tal emenda que se dirigem **especificamente aos Estados e Municípios**.

Nessa perspectiva, a partir de um processo interpretativo sistemático (que considere a norma em sua globalidade), teleológico (que considere os fins da norma, ou seja, *enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19*) **ou mesmo literal**, é possível depreender a pertinência da invocação do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual como norma-ponte.

Em segundo lugar, ainda que sequer houvesse menção ao artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, seria possível o processamento do feito perante este Tribunal de Justiça.

Com efeito, o artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, por constituir norma de reprodução obrigatória serve, por si só, perfeitamente, para fins de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

E isso porque as normas de reprodução obrigatória, conforme lição do Ministro Roberto Barroso, *ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local².

As normas constitucionais de reprodução obrigatória são dispositivos da Constituição Federal que devem ser obrigatoriamente reproduzidos nas Constituições Estaduais. São preceitos que, por sua natureza e relevância, vinculam todos os entes federativos.

A Emenda à Constituição Federal nº 109/2021 estabelece regras sobre sustentabilidade da dívida pública, emergência fiscal e medidas de contenção de despesas, tratando sobre:

- I) responsabilidade fiscal e controle de gastos públicos, que devem ser observadas por todos os entes federativos
- II) mecanismos de emergência fiscal e seus gatilhos, que são aplicáveis a União, Estados, Distrito Federal e Municípios
- III) gestão financeira e orçamentária que representam princípios basilares da administração pública

Logo, as previsões da citada Emenda abrangem a organização fundamental do Estado e o pacto federativo, impactando diretamente na autonomia financeira de todos os entes estatais.

Como corolário, esses preceitos se incorporam de maneira imediata e automática ao ordenamento constitucional dos entes subnacionais.

² Rcl 17954 AgR/PR, Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO SUBJUR Nº 1360/2024



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Assim, por qualquer ângulo em que enfrentada a questão, é possível o processamento do feito. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 106, I, C, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL PARA JULGAR AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL, TENDO COMO PARÂMETRO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 125, § 2º, DA CRFB/1988. PLURALIDADE DOS INTÉRPRETES DA CONSTITUIÇÃO. ATRIBUIÇÃO QUE NÃO É EXCLUSIVA DO PODER JUDICIÁRIO OU DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE DE OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA EXERCEREM O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS MUNICIPAIS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA, QUANDO SE TRATE DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA . 1. É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. 2. As normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local. 3. A pluralidade política e a forma de estado federalista conduzem à pluralização dos intérpretes da Constituição, desconstituindo qualquer vertente monopolista desta atribuição. 4. A pluralidade dos intérpretes da Constituição no Poder Judiciário deve respeitar as normas constitucionais de competência, pelo que descabe aos Tribunais de Justiça o exercício irrestrito do exame de constitucionalidade de lei ou de ato normativo municipal em face da Constituição da República . 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida para julgar improcedente o pedido, atribuindo ao art. 106, I, c, da Constituição do Estado de Sergipe interpretação conforme à Constituição, a fim de aclarar que a ação direta de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça estadual somente poderá ter por parâmetro normas da Constituição Federal quando as mesmas forem de reprodução obrigatória na ordem constitucional local ou objeto de transposição ou remissão na Constituição estadual. Como tese de julgamento, firma-se o seguinte entendimento: É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. (STF - ADI: 5646 SE, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 07/02/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/05/2019)

2.2. Quanto aos itens/alíneas “b”, “c”, “d”:

Superada a prefacial, cumpre destacar que todos os argumentos de mérito veiculados pelo Prefeito Municipal foram pormenorizadamente enfrentados na inicial.

Em suma: **no que se refere ao arrazoado veiculado no item/alínea b**, vale referir que a amortização da dívida pública foi autorizada de forma excepcional, com finalidade específica e por período limitado. No caso, os dispositivos permitiram a desvinculação do superávit fora do interregno de tempo estabelecido pelo artigo 5º da EC nº 109/2021, assim como fora das finalidades previstas para utilização desses valores; **no que se refere ao arrazoado veiculado no item/alínea c**, a desvinculação levada a efeito não se amolda a quaisquer das hipóteses previstas no artigo 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Isso porque o artigo constitucional em questão permite a desvinculação de fundos de receitas municipais provenientes de **impostos, taxas, multas e outras receitas correntes**, ao passo que os dispositivos impugnados não se referem a quaisquer



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

dessas hipóteses; **no que se refere ao arrazoado veiculado no item/alínea d**, é verdadeira a assertiva de que *a Constituição Federal, em várias disposições, prioriza a utilização de recursos públicos para o atendimento de interesses coletivos e a promoção do bem-estar social*. É precisamente com objetivo de que essa diretriz constitucional seja respeitada que se ingressou com a presente ação direta de inconstitucionalidade.

3. Assim, permanece hígido o arrazoado delineado na inicial.

De fato.

O complexo normativo ora impugnado foi introduzido no ordenamento jurídico na esteira das alterações realizadas pela **Lei Complementar Municipal nº 987/2023**, de **Porto Alegre**, a qual foi editada com escopo de proceder a uma desvinculação escalonada do superávit de diversos fundos públicos (**Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre**, de que trata a **Lei Municipal nº 4.235/1976**, na sua atual redação; **Fundo Municipal dos Direitos Difusos**, de que trata a **Lei Complementar Municipal nº 563/2007**; e **Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre**, de que trata a **Lei Municipal nº 5.994/1987**, reestruturado pela **Lei Complementar Municipal nº 942/2022**), objetivando direcioná-lo ao **Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal**, criado pela **Lei Complementar Municipal nº 869/2019**, de modo a destinar tais verbas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

para o pagamento da dívida pública consolidada e para cobertura do déficit previdenciário do RPPS do Município.

Muito objetivamente, houve uma autorização para a transferência do superávit financeiro dos fundos alcançados pela aludida Lei Complementar Municipal nº 987/2023 para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal, objetivando o pagamento da dívida consolidada e a cobertura do déficit do Regime Próprio de Previdência do Município de Porto Alegre.

Relevante frisar que todos os dispositivos ora questionados permitem este redirecionamento do superávit dos fundos **a partir dos resultados financeiros de 2023** (artigos 3º-C, incisos I, II e III, §1º §2º, §3º e §4º, da Lei nº 4.235/1976 e 18-C da Lei Complementar Municipal nº 563/2007, ambos com redação conferida pela Lei Complementar Municipal nº 987/2023) **ou de 2025** (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).

Ocorre que todos os fundos municipais abrangidos caracterizam-se por destinar o produto de receitas específicas à viabilização de políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais, tendo, portanto, **natureza especial**, na forma do artigo 71 da Lei Federal nº 4.320/63³, a qual, consoante o Supremo Tribunal

³ **LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964**
(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Federal, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e constitui a norma que estabelece condições gerais para a instituição de fundos no Brasil⁴.

A nota característica dos fundos especiais é exatamente a **afetação dos seus recursos para uma finalidade ou serviços**⁵. Nessa linha, José Mauricio Conti⁶ conceitua os fundos especiais como sendo:

*(...) conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, **cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos** (...)*

Artigo 71. Constitui fundo especial o **produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos** ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

⁴ MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE - FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de **previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: a) o FGPC, criado pelo art. 1º da Lei nº 9.531/97, é fundo especial, que se ajusta à definição do art. 71 da Lei nº 4.320/63; b) as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos especiais estão previstas nos arts. 72 a 74 da mesma Lei. 2. A exigência de prévia autorização legislativa para a criação de fundos, prevista no art. 167, IX, da Constituição, é suprida pela edição de medida provisória, que tem força de lei, nos termos do seu art. 62. O argumento de que medida provisória não se presta à criação de fundos fica combatido com a sua conversão em lei, pois, bem ou mal, o Congresso Nacional entendeu supridos os critérios da relevância e da urgência. 3. Não procede a alegação de que a Lei Orçamentária da União para o exercício de 1997 não previu o FGPC, porque o art. 165, § 5º, I, da Constituição, ao determinar que o orçamento deve prever os fundos, só pode referir-se aos fundos existentes, seja porque a Mensagem presidencial é precedida de dados concretos da Administração Pública, seja porque a criação legal de um fundo deve ocorrer antes da sua consignação no orçamento. O fundo criado num exercício tem natureza meramente contábil; não haveria como prever o FGPC numa Lei Orçamentária editada nove meses antes da sua criação. 4. Medida liminar indeferida em face da ausência dos requisitos para a sua concessão, não divisados dentro dos limites perfunctórios do juízo cautelar (STF - ADI: 1726 DF, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 16/09/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 30-04-2004 PP-00027 EMENT VOL-02149-03 PP-00431 RTJ VOL-00191-03 PP-00822)**

⁵ No ponto, vale reiterar que os fundos em questão têm a finalidade de promover valores constitucionalmente tutelados.

⁶ CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Além disso, cabe destacar que os referidos fundos são compostos por múltiplas fontes de receita, inclusive por valores decorrentes de condenações judiciais, compromissos de ajustamento de conduta firmados com o Ministério Público e doações privadas.

Sobre a natureza, objetivos e composição dos fundos, apresenta-se a seguinte síntese:

I- o Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre destina-se a prestar apoio financeiro em caráter suplementar a projetos, planos, obras e serviços necessários à manutenção e preservação dos espaços públicos urbanos e do ambiente natural do Município (artigo 3º da **Lei Municipal nº 4.235/1976**, com redação conferida pela Lei Municipal nº 6628/1990), servindo, portanto, para a otimização de políticas públicas voltadas à tutela do meio ambiente, direito fundamental assegurado nos artigos 225, *caput*, da Constituição Federal⁷ e 251, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁸).

Os recursos que compõem o fundo supramencionado estão especificados no **artigo 4º da Lei Municipal nº 4.235/1976**, *in verbis*:

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

⁷ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁸ Art. 251. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido. (Vide Leis n.ºs 9.519/92 e 11.520/00)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

I - recolhimentos provenientes do pagamento das multas oriundas dos autos de infração emitidos pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM);

II - contribuições, transferências, subvenções, auxílios ou doações dos setores público e privado;

III - resultado de convênios, contratos, acordos e patrocínios celebrados com instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;

IV - recolhimentos feitos por pessoas físicas ou jurídicas correspondentes ao pagamento pelo fornecimento de mudas e prestação de serviços de treinamento e assessoria em sua área de atuação, ou tarifas e taxas provenientes de promoções de iniciativa da SMAM;

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)

VI - outros recursos, créditos e rendas adicionais ou extraordinários que, por sua natureza, lhe possam ser destinados. (Redação acrescida pela Lei nº 6628/1990)

II- O Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD)

tem por escopo *o custeio e/ou financiamento de ações referentes à política municipal de relações de consumo* (artigo 13 da **Lei Complementar Municipal nº 563/2007**), visando, assim, a dar concretude a princípio explícito no artigo 170, inciso V, da Constituição Federal⁹, relacionado à ordem econômica e financeira, bem como a comando expresso no artigo 266 da Constituição do Estado do Rio

⁹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

V - defesa do consumidor;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Grande do Sul¹⁰.

Os recursos financeiros que compõem o referido fundo estão especificados no **artigo 15 da Lei Municipal nº 4.235/1976**, *in verbis*:

Art. 15. Constituem recursos financeiros do FMDD:

I - o produto das indenizações e multas oriundas de condenações judiciais e ações civis públicas e de ações coletivas referentes a relações de consumo, previstas pela legislação federal;

II - os valores arrecadados pelo Procon/PMPA, oriundos de aplicação de multas e pagamentos de indenizações;

III - as dotações orçamentárias anuais e os créditos adicionais que forem destinados;

IV - os recursos oriundos da cobrança de taxas ou custas que forem criadas em decorrência da prestação de serviços pelo Município, na área de defesa dos direitos do consumidor;

V - transferências do fundo congênere no âmbito nacional e estadual;

*VI - recursos advindos da assinatura de convênios **firmados com órgãos e entidades de direito público e/ou privado**, nacionais ou internacionais;*

VII - recursos originários de contribuições, donativos e legados de pessoas físicas e jurídicas, de direito público e/ou privado, nacionais ou internacionais;

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 nº 987/2023)

¹⁰ Art. 266. O Estado promoverá ação sistemática de proteção ao consumidor, de modo a garantir-lhe a segurança e a saúde, e a defesa de seus interesses econômicos.
Parágrafo único. Para atender ao disposto no "caput", poderá o Estado, na forma da lei, intervir no domínio econômico quando indispensável para assegurar o equilíbrio entre produção e consumo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

IX - recursos advindos de compromissos de ajustamentos firmados;

X - rendimentos decorrentes de depósitos bancários e aplicações financeiras das disponibilidades do FMDD em operações ativas, observadas as disposições legais pertinentes; e

XI - outras receitas.

Parágrafo único. Os recursos advindos dos fundos congêneres no âmbito estadual e municipal não poderão ser utilizados para fins de custeio do SMDC.

Por sua vez, a aplicação dos recursos do FMDD está disciplinada no artigo 17 da citada Lei Municipal:

Art. 17. Os recursos financeiros do FMDD serão aplicados com o objetivo de ressarcir e prevenir danos causados à coletividade, relativos ao meio ambiente, ao consumidor, bem como a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo no território municipal.

§ 1º Os recursos do FMDD serão aplicados:

I - na recuperação de bens lesados;

II - na promoção de eventos educativos e científicos e na edição de material informativo relacionado à natureza da infração ou do dano causado; e

III - no custeio de exames periciais, estudos e trabalhos técnicos necessários à instrução de inquérito civil ou procedimento investigatório preliminar, instaurado para a apuração de fato ofensivo ao interesse difuso ou coletivo.

§ 2º Na hipótese do inc. III do parágrafo anterior, deverá o Conselho considerar a existência de fontes alternativas para o custeio de perícia, a sua relevância, a sua urgência e as evidências de sua necessidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

III- O Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre tem seus recursos destinados às seguintes finalidades, elencadas no **artigo 3º da Lei Municipal nº 5.994/1987**:

Art. 3º Os recursos do Fundo se destinam a:

I - obras e serviços de construção, ampliação e retrofit de imóveis próprios municipais da Administração Direta;

I - obras e serviços de construção, ampliação e retrofit de imóveis próprios municipais da Administração Direta e Indireta; (Redação dada pela Lei Complementar nº 1011/2024)

II - obras de revitalização do Centro Histórico de Porto Alegre;

III - serviços de avaliação imobiliária, cuja origem da contratação esteja vinculada aos itens I e II deste artigo;

III - serviços de avaliação imobiliária, cuja origem da contratação esteja vinculada ao inc. I deste artigo; (Redação dada pela Lei Complementar nº 1011/2024)

IV - ações e programas de regularização fundiária de áreas caracterizadas como de interesse social;

V - obras e serviços de reforma, manutenção, cercamento e calçamento de imóveis próprios municipais da administração direta;

V - obras e serviços de reforma, manutenção, cercamento e calçamento de imóveis próprios municipais da Administração Direta e Indireta; (Redação dada pela Lei Complementar nº 1011/2024)

VI - serviços de limpeza e capina dos terrenos próprios municipais;

VII - projetos e execução de Planos de Prevenção e Proteção



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Contra Incêndio (PPCI) de imóveis próprios municipais da administração direta;

VII - projetos e execução de Planos de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (PPCI) de imóveis próprios municipais da Administração Direta e Indireta; (Redação dada pela Lei Complementar nº1011/2024)

VIII - obras e serviços de manutenção e melhorias do Centro Histórico de Porto Alegre, bem como na aquisição e reparos de seu mobiliário urbano;

IX - despesas relacionadas à regularização registral de imóveis próprios municipais, emissão de anotações e registros de responsabilidade técnica vinculados a regularização registral, a laudos técnicos, a avaliação imobiliária, a fiscalização e a projetos de reforma e manutenção dos imóveis próprios municipais;

X - projetos que objetivem o incremento das receitas patrimoniais modernização, informatização e racionalização da gestão do patrimônio imobiliário municipal; e

XI - construção e manutenção de prédios pertencentes às áreas da assistência social e da saúde e de escolas municipais de educação infantil.

Como se vê, as verbas estão destinadas, dentre outras finalidades, à preservação e revitalização do patrimônio histórico cultural (artigo 3º, incisos II e VIII), bem constitucionalmente protegido (artigo 216, inciso V, da Constituição Federal¹¹ e artigo 222, *caput*, da

¹¹ Art. 216. *Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:*

(...)

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹²) e a políticas públicas voltadas a assegurar os direitos fundamentais à assistência social (artigo 203 da Constituição Federal¹³ e artigo 260, *caput*, da Constituição Estadual¹⁴), à saúde (artigo 6º, *caput*¹⁵, da Constituição Federal e artigo 190, *caput*, da Constituição Estadual¹⁶), assim como a efetivar o comando inserto no artigo 227, *caput*, da Constituição Federal, que estabelece a primazia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente¹⁷.

Os recursos que compõem o citado fundo estão

¹² Art. 222. **O Poder Público, com a colaboração da comunidade, protegerá o patrimônio cultural, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamentos, desapropriações e outras formas de acautelamento e preservação.**

¹³ **Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:**
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

¹⁴ Art. 260. O Estado desenvolverá política e **programas de assistência social e proteção à criança, ao adolescente, ao jovem e ao idoso**, portadores ou não de deficiência, com a participação de entidades civis, obedecendo aos seguintes preceitos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 1.º/09/11)

¹⁵ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹⁶ Art. 190. A Segurança Social é garantida por um conjunto de ações do Estado, dos Municípios e da sociedade, destinadas a tornar efetivos os direitos ao trabalho, à educação, à alimentação, à cultura, ao desporto, ao lazer, à saúde, à habitação e à assistência social, assegurados ao indivíduo pela Constituição Federal, guardadas as peculiaridades locais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 08/07/05)

¹⁷ Art. 227. **É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.** (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

especificados no **artigo 2º da Lei Municipal nº 5.994/1987**, *in verbis*:

Art. 2. O Fundo é constituído por:

I - valores decorrentes das ações do Programa de Gestão do Patrimônio Imobiliário de Porto Alegre (PGPI);

II - valores decorrentes da alienação de imóveis;

III - valores decorrentes das outorgas fixas das permissões e concessões de uso onerosas de imóveis próprios municipais, exceto os valores que possuem destinação para outro fundo definido por lei específica;

IV - contribuições e doações de entidades públicas e privadas;

V - subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza;

VI - recursos oriundos de convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação;

VII - rendimentos resultantes de suas aplicações financeiras; e

VIII - outros que lhe forem atribuídos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 942/2022)

IX - valores decorrentes do rateio das despesas ordinárias e comuns pago pelos permissionários a título de condomínio. (Redação acrescida pela Lei nº 13447/2023)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

conferida pela Emenda à Constituição Federal nº 127/2022, *in verbis*:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109, DE 15 DE MARÇO DE 2021.

*Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; **desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos**; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual **para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.***

(...)

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, podará 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)

Veja-se que a Emenda à Constituição Federal nº 109/2021 (doravante EC nº 109/2021) **criou hipóteses excepcionais, em**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

período determinado - e já ultrapassado - de tempo, que permitiram o direcionamento dos superávits dos fundos e, ainda assim, apenas nas situações previstas em seu texto¹⁸.

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 109/2021, assim como fora das finalidades previstas para utilização desses valores, são inconstitucionais.

Cumprido 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:

Art. 8 - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que

¹⁸ O inciso II do artigo 5º da EC nº 109/2021 permite, ainda, nos exercícios de 2023 a 2027, a desvinculação de receitas dos fundos para fins de viabilizar o pagamento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira. Os dispositivos impugnados, contudo, não têm vinculação com essa hipótese permissiva.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

*adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.
[...].*

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

Em síntese:

a) **o artigo 3º-C, incisos I, II e III, §1º §2º, §3º e §4º, da Lei nº 4.235/1976, com redação dada pela Lei Complementar nº 987/2023**, permite o redirecionamento do superávit financeiro do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre fora das hipóteses constitucionais, o que enseja afronta ao artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, combinado com o artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual. A seu turno, o **inciso V do artigo 4º da Lei nº 4.235/1976**, também com redação conferida pela **Lei Complementar nº 987/2023**, deve ter reconhecida a sua parcial inconstitucionalidade, com redução de texto, removendo-se o termo “e 3º-C”, visto que remete à hipótese de incidência incompatível com o ordenamento constitucional.

b) **o 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) permite o redirecionamento do superávit financeiro do Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Imobiliário do Município de Porto Alegre fora das hipóteses constitucionais, o que enseja afronta ao artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, combinado com o artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

c) o **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**, permite o redirecionamento do superávit financeiro do Fundo Municipal dos Direitos Difusos de Porto Alegre fora das hipóteses constitucionais, o que enseja afronta ao artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, combinado com o artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual. A seu turno, **inciso VIII do artigo 15 da Lei Complementar nº 563/2007**, também com redação conferida pela **Lei Complementar nº 987/2023**, deve ter reconhecida a sua parcial inconstitucionalidade, com redução de texto, suprimindo-se o termo “*e 18-C*”, visto que se remete à hipótese de incidência incompatível com o ordenamento constitucional.

d) o **inciso VI do artigo 10 da Lei Complementar nº 869/2019¹⁹**, com redação conferida pela **Lei Complementar nº 987/2023**, ambas do **Município de Porto Alegre**, deve ter a sua inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, reconhecida, 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*”

¹⁹ Dentre outras disposições, cria e disciplina o **Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal**.
SUBJUR Nº 1360/2024



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

(*Fun-Patrimônio*)”. Isso porque o dispositivo, nos pontos impugnados, permite indevidamente que seja revertido em favor do Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal o superávit financeiro desvinculado de diversos fundos municipais - referidos nos trechos que se pretende afastar do ordenamento jurídico - fora das hipóteses constitucionais, o que enseja afronta ao artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, combinado com o artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual; e

e) o ***caput* do Artigo 16 da Lei Complementar Municipal nº 987/2023** deve ter reconhecida a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, extirpando-se a expressão “*e até 28 de fevereiro do ano subsequente aos demais exercícios*”. Tal constatação decorre do fato de que essa expressão permite a transferência do superávit financeiro dos fundos municipais especificados para amortização da dívida pública em período posterior a 2022, em afronta ao artigo 5º da Emenda à Constituição Federal nº 109/2021, combinado com o artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual. Por sua vez, **os incisos I, II e IV do Artigo 16 da Lei Complementar Municipal nº 987/2023** devem ser retirados do ordenamento jurídico, na medida em que remetem a dispositivos inconstitucionais (inciso I- § 4º do art. 18-C da Lei Complementar nº 563, de 2007, e alterações posteriores; inciso II- art. 3º-C da Lei nº 4.235, de 1976, e alterações posteriores, e inciso IV- art. 6º-C da Lei nº 5.994, de 1987, e alterações posteriores).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

3.1. Importante assentar que o conjunto de normas impugnado na presente ação direta de inconstitucionalidade não encontra suporte no artigo 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, *in verbis*:

*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. Excetuam-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

O artigo constitucional em questão permite a desvinculação de fundos de receitas municipais provenientes de **impostos, taxas, multas e outras receitas correntes**. Lado outro, os



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

dispositivos impugnados não se referem a quaisquer dessas hipóteses.

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.*

Como esclarece o Manual da Contabilidade aplicada ao Setor Público, publicado pelo Tesouro Nacional²⁰, 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 atividades²¹.*

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*

²⁰ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)*. 10ª Ed. MCASP, 2023.

Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48458

²¹ REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. *A Lei 4320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 33. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juirs, 2010, p. 107.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Kiyoshi Harada²² 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 Público²³, 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”.

Por evidente, o superávit financeiro tampouco se confunde com receita proveniente de impostos, taxas e multas.

²² HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. *E-book*.

²³ SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. *Idem*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Nesse contexto, inequívoca a conclusão de que a desvinculação levada a efeito não se amolda a quaisquer das hipóteses previstas no artigo 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

4. Pelo exposto, requer a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS seja julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se:

a) 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;

b) da 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

o artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual;

c) da 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;

d) da 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

e) da 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

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.

Porto Alegre, 28 de fevereiro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos²⁴.

PC

²⁴ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.
SUBJUR Nº 1360/2024