19/08/2025

Número: **0812670-14.2024.8.22.0000**

Classe: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**
Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**
Órgão julgador: **Gabinete Des. Marcos Alaor Diniz Grangeia**
Última distribuição : **19/08/2024**
Valor da causa: **R$ 1.000,00**
Assuntos: **Processo Legislativo**
Juízo 100% Digital? **SIM**
Segredo de justiça? **NÃO**
Justiça gratuita? **SIM**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (AUTOR)	
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)	DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	**Data da Assinatura**	**Documento**	**Tipo**
28031819	24/07/2025 15:40	Acórdão	ACÓRDÃO

Processo: 0812670-14.2024.8.22.0000 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Data distribuição: 19/08/2024 13:01:39

Data julgamento: 07/07/2025

Polo Ativo: PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

Advogado do(a) REQUERIDO: DIOGO PRESTES GIRARDELLO - RO5239-A

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho, devidamente representado pela Procuradoria Geral do Município, em face da Lei Municipal n. 3.100, de 28 de setembro de 2023, aprovada pela Câmara Municipal de Porto Velho.

A norma impugnada institui auxílio financeiro destinado a crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrente de feminicídio, no âmbito do Município de Porto Velho. A Prefeitura Municipal de Porto Velho, por meio da petição inicial, fundamentou sua pretensão na existência de inconstitucionalidade **formal e material**, sustentando que a lei, embora de aparente natureza autorizativa, invadiu esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ao estabelecer obrigações administrativas e criar despesa pública sem o necessário planejamento orçamentário e financeiro, em flagrante afronta aos princípios constitucionais da separação dos Poderes e da legalidade orçamentária.

No tocante à inconstitucionalidade formal, a inicial esclarece que a criação de programas de assistência social que impliquem impacto financeiro deve, obrigatoriamente, ser de iniciativa do Executivo, conforme disposto no art. 39, § 1º, II, "d" e art. 65, VII, da Constituição Estadual, dispositivos estes que reproduzem o conteúdo do art. 61, § 1º, II, "b" da Constituição Federal. A lei em exame, ao instituir benefício assistencial, impôs obrigações à Administração, como a gestão do auxílio, a fiscalização do cumprimento de requisitos e a realização de pagamentos, configurando ingerência indevida do Legislativo no campo da Administração Pública.

No aspecto material, a Prefeitura Municipal apontou violação ao princípio da isonomia. A Lei Municipal nº 3.100/2023, ao restringir o benefício às crianças e adolescentes órfãos em decorrência de feminicídio, criou distinção injustificada entre cidadãos em situação de

vulnerabilidade social. Argumentou-se que a Constituição Federal, especialmente após a Emenda Constitucional nº 114/2021, assegura a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade o direito à renda básica familiar, não admitindo qualquer forma de segmentação que não tenha fundamento objetivo, razoável e proporcional.

A inicial ainda destacou que o projeto legislativo que deu origem à norma foi de iniciativa parlamentar, autuado sob o Processo Administrativo nº 00600-00029546/2023-79-e, sem a necessária apresentação de estudo de impacto orçamentário e financeiro, violando expressamente o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e no art. 167 da Constituição Federal. Apontou-se que a ausência de previsão no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) compromete a validade da norma, pois inviabiliza sua execução sob o prisma fiscal e financeiro.

Para fundamentar as alegações, foram acostados aos autos a íntegra do processo administrativo legislativo, a lei impugnada, os despachos e pareceres da subprocuradoria de Técnica Legislativa da Procuradoria Geral do Município e a comunicação oficial da Câmara Municipal de Porto Velho, que encaminhou os projetos de lei ao Prefeito Municipal para sanção. No parecer jurídico acostado, manifestou-se pela inconstitucionalidade do projeto, destacando que, embora o propósito da lei seja louvável do ponto de vista social, sua concepção fere princípios constitucionais basilares, como a separação dos Poderes, a legalidade orçamentária e a isonomia.

Em seu parecer, a Procuradoria Jurídica reforçou que a Lei Municipal nº 3.100/2023 estabeleceu critério discriminatório sem justificativa adequada, favorecendo apenas órfãos de feminicídio em detrimento de outras crianças e adolescentes igualmente vulneráveis, como vítimas de homicídios em geral, abandono, violência doméstica diversa, acidentes ou outros infortúnios, o que contraria o caráter universalista dos direitos sociais previstos na Constituição.

Instada a se manifestar, a CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO, por meio de seu Presidente Vereador Márcio Pacele Vieira da Silva, defende a compatibilidade da lei com a Constituição Estadual, afirmando que a norma municipal concretiza os objetivos de assistência social e proteção à infância e adolescência previstos nos artigos 234 e 247, I, da Constituição do Estado de Rondônia.

Quanto à alegação de vício de iniciativa, a Câmara argumenta que a iniciativa privativa do Poder Executivo, conforme art. 39, § 1º, da Constituição Estadual, deve ser interpretada restritivamente, limitada às hipóteses expressas no art. 61 da Constituição Federal.

Invoca a Tese nº 917 de Repercussão Geral do STF, segundo a qual lei que gera despesa para a Administração não usurpa competência privativa do Executivo se não tratar de estrutura ou atribuição de órgãos nem de regime jurídico de servidores públicos. A Câmara sustenta que a Lei nº 3.100/2023 não trata de estrutura administrativa nem cria novas atribuições não inerentes às secretarias existentes.

Sobre a ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro, a Câmara Municipal discorre sobre a Lei Orçamentária Anual e créditos adicionais. Embora o texto da petição não conclua este ponto de forma exaustiva, a argumentação sugere que a constitucionalidade da lei é defendida com base na previsão de que a execução das despesas está condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira, correndo por dotações próprias e podendo ser suplementadas.

Ao final, requer a improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade e a declaração da constitucionalidade da Lei Ordinária Municipal nº 3.100/2023.

O Ministério Público do Estado de Rondônia, atuando como fiscal da ordem jurídica, apresentou parecer opinando pela procedência da ação. O Parquet Estadual reconheceu que a lei municipal em debate incorreu em vício de iniciativa ao adentrar matéria de competência reservada ao Executivo, alterando a estrutura administrativa e criando despesa pública. Acrescentou que a criação de benefícios assistenciais, ainda que em favor de público específico, deve observar o regime de competência e os limites impostos pelo ordenamento jurídico, inclusive a necessidade de estudo prévio de viabilidade financeira, de modo a preservar o equilíbrio fiscal do ente federativo.

O parecer do Ministério Público também pontuou que a lei impugnada afronta a isonomia e a universalidade dos direitos sociais, pois estabelece tratamento privilegiado sem respaldo em critérios objetivos de vulnerabilidade e necessidade, gerando discriminação negativa injustificada em relação a outras crianças e adolescentes em situações similares de desamparo.

Consta dos autos, ainda, a comprovação de que a aprovação do projeto de lei pela Câmara Municipal de Porto Velho não foi precedida de análise técnica pela Secretaria Municipal de Assistência Social e pela Secretaria Municipal de Planejamento, tampouco houve manifestação da Procuradoria Geral do Município antes do envio ao Chefe do Executivo para sanção.

O Relatório Técnico da Subprocuradoria Legislativa destaca que, mesmo em se tratando de lei autorizativa, o vício subsiste, pois a “autorização” camufla, na realidade, uma imposição disfarçada, dada a obrigatoriedade prática de implementação das medidas previstas, o que gera impacto financeiro concreto e obriga a adoção de atos administrativos correlatos.

Frisa-se ainda que o Poder Legislativo Municipal, ao propor e aprovar o benefício específico sem observar as normas orçamentárias e fiscais, vulnerou o pacto federativo e o regime de responsabilidade fiscal, comprometendo a boa gestão dos recursos públicos e ferindo as normas constitucionais que regem a administração financeira e orçamentária dos entes federativos.

Diante desse panorama, a parte autora pugnou, ao final, pela declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.100/2023, com efeitos *ex tunc*, ou seja, retroativos à data de sua publicação, de modo a restaurar a ordem jurídica violada e evitar a consolidação de obrigações orçamentárias e financeiras originadas de norma eivada de vício insanável.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

A Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho – RO em face da Lei n. 3100/2023, utiliza o fundamento de que a lei impugnada é inconstitucional no sentido formal, por vício de iniciativa, e sentido material por violação ao princípio da isonomia.

A Procuradoria de Justiça se manifesta, por meio do seu parecer, concordando com os fundamentos apresentados pela autora, argumentando sobre a violação do art. 113 do ADCT e sobre a violação ao princípio da isonomia.

Já a Câmara Municipal argumenta que a lei é constitucional e que não há invasão da competência do chefe do executivo, não dispondo sobre a estrutura e organização da administração municipal, sendo que eventual geração de despesas não é causa necessária de inconstitucionalidade.

Pois bem.

a) Da inconstitucionalidade por vício de iniciativa

Ao apreciar a norma fundamental (CF/88), é cediço que, em seu artigo 125, §, 2º, cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Na espécie, o autor da ação alega que a Lei Ordinária de n. 3.100/2023, do município de Porto Velho/RO, é inconstitucional por violar disposição da Constituição do Estado de Rondônia, especificamente o artigo 39, §1º, II, alínea "d", in verbis:

> Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição
>
> §1° São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
>
> [...]
>
> II - disponham sobre:
>
> [...]
>
> d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Por força do princípio da simetria, referida norma é de reprodução obrigatória, ressaltando que a Lei Orgânica do Município de Porto Velho tem a seguinte disposição em seu artigo 65, §1º, IV:

> Art. 65 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica.
>
> §1º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
>
> […]
>
> IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal;

A norma impugnada na presente ação decorre de projeto de lei de iniciativa de vereador (ID n. 25124363 – n. 3), sendo que o texto final e aprovado é o seguinte:

> Cria Auxílio a ser pago a crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrente de feminicídio e dá outras providências.

FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO aprovou, e eu, Vereador MÁRCIO PACELE, Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do § 6º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte:

LEI :

Art. 1º. Fica autorizada a criação, no âmbito do Município de Porto Velho, do Auxílio a ser pago a crianças e adolescentes que tenham ficado órfãos em decorrência de feminicídio, nos termos da Lei Federal nº 13.104, de 09 de março de 2015.

Parágrafo único A criança ou adolescente já considerada órfã, que venha a perder sua tutora ou responsável legal por falecimento em decorrência de feminicídio fará jus ao recebimento do auxílio.

Art. 2º. São requisitos necessários para o recebimento do Auxílio:

I – idade inferior a 18 (dezoito) anos de idade;

II – residência e domicílio no Município de Porto Velho;

III – inscrição no CADÚNICO;

IV – matrícula em instituição de ensino na Cidade de Porto Velho;

V – guarda oficializada, responsabilidade legal da criança ou adolescente por família acolhedora ou tutela provisória;

VI – renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo nacional vigente.

Art. 3º. São requisitos necessários para a manutenção do Auxílio:

I – atendimento aos requisitos previstos no art. 2º desta Lei;

II – cumprimento do calendário nacional de vacinação e acompanhamento do estado nutricional, nos termos do regulamento;

III – frequência escolar mínima de 75% (setenta e cinco por cento);

IV – acompanhamento da criança ou adolescente pela Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

V – ausência de prática de ato infracional, crime ou contravenção penal.

Art. 4º. O Auxílio é direito da criança e do adolescente órfão em decorrência de feminicídio, devendo ser administrado pelo seu responsável legal, exceto de autor, coator ou partícipe do crime.

§ 1º O Auxílio será pago até que o beneficiário complete 18 (dezoito) anos de idade.

§ 2º O pagamento do Auxílio poderá ser estendido até que o beneficiário complete 24 (vinte e quatro) anos de idade, mediante parecer social favorável, desde que beneficiário em situação de vulnerabilidade social esteja regularmente matriculado em curso de graduação reconhecido pelo Ministério da Educação.

> Art. 5º. O valor do auxílio não poderá ultrapassar o valor de 1 (um) salário mínimo nacional por criança ou adolescente, de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira.
>
> Parágrafo único O auxílio deverá ser depositado em conta corrente aberta em nome da criança ou do adolescente.
>
> Art. 6º. O auxílio a que se refere esta Lei não poderá ser acumulado com quaisquer benefícios relacionados à previdência social e à assistência social no âmbito municipal, estadual ou federal, assegurado ao beneficiário o direito de opção pelo benefício que considerar mais vantajoso.
>
> Art. 7º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
>
> Art. 8º. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.
>
> Art. 9º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Como mencionado acima, são de iniciativa privativa do Prefeito leis que impliquem criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal.

Da leitura da lei impugnada, verifica-se que, apesar desta criar despesa para o Poder Executivo, não há usurpação do legislativo municipal das competências do chefe do executivo municipal, visto que a matéria legislada não diz respeito à criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal.

A propósito:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 2.817/21, de Porto Velho/RO, que institui o Programa de Cooperação Sinal Vermelho no âmbito do Município de Porto Velho, visando o combate e prevenção à violência contra a mulher . Iniciativa do Legislativo Municipal. Alegada inconstitucionalidade formal. Alegação de vício de iniciativa. Criação de obrigações . A Lei Municipal n. 2.817/21 não cria obrigações ao Executivo. Interferência nas atividades de gestão das secretarias . Inocorrência. Lei que cria despesas ao Poder Executivo. Possibilidade. Precedente do STF . Estipulação de obrigação para regulamentação. Impossibilidade. O ato regulamentar cabe ao Chefe do Poder Executivo. Ação improcedente . 1 – As hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estão elencadas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. 2 – **A Lei Municipal n. 2 .817/21, de Porto Velho/RO, não cria ou altera a estrutura do Poder Público, muito menos adentra na atividade de gestão das secretarias, razão pela qual pode ser de iniciativa do Legislativo. 3 - De acordo com a Tese 917 do Supremo Tribunal Federal: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)**"4 – É da competência do Poder Executivo municipal expedir eventual regulamentação de lei, a teor do art. 65, V, da Constituição Estadual e art . 87, IV, da Lei Orgânica de Porto Velho/RO5 – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0810388-08.2021.822 .0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Álvaro Kalix Ferro, Data de julgamento: 27/06/2023

(TJ-RO - ADI: 08103880820218220000, Relator.: Des. Álvaro Kalix Ferro, Data de Julgamento: 27/06/2023)

Cabe pontuar que a Lei n. 14.717/2023, que cria o mesmo benefício (auxílio para crianças e adolescentes órfãos, cuja genitora tenha sido vítima de feminicídio), foi de iniciativa do legislativo federal, tendo sua constitucionalidade incontestada, em que pese ter criado despesa para o executivo federal.

Ao argumento de que a norma não padece de vício por estar amparada pelo entendimento manifestado pelo STF no ARE 878.911, pano de fundo da Tese 917, tem-se que aquele o entendimento aplica-se perfeitamente ao caso. Mencionado julgado tem a seguinte ementa:

Ementa

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG / RJ - RIO DE JANEIRO - REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 29/09/2016)

Cabe mencionar que uma lei não pode ser considerada inconstitucional somente pelo fato de criar despesa para o Poder Executivo, considerando que essa é inerente a implementação de obrigação que busca atender a o interesse social.

Dito isso, não padece a referida lei de inconstitucionalidade por vício formal.

b) Violação ao princípio da isonomia

O autor da ação afirma que há violação ao princípio da isonomia em razão de se ter criado desigualdades de forma injustificada, prejudicando os demais munícipes que passam por situações semelhantes, quer de violência, quer econômica.

Ao discorrer sobre o princípio da isonomia, o doutrinador Walber de Moura Agra (2018, p. 210 - 211) ensina que:

> […] A igualdade almejada é a jurídica, em que a lei não pode discriminar cidadãos que estejam em semelhantes situações. Sua exceção somente pode ser amparada em uma racionalidade que tenha por finalidade que este tratamento diferente amenize uma disparidade fática. Muitas vezes, a quebra da igualdade jurídica tem o escopo de realizar uma igualdade fática, pois, do contrário, tratar de forma isonômica pessoas, bens ou situações desiguais seria ensejar o aumento de desigualdades já existentes.
>
> […]
>
> O princípio da legalidade pode ensejar desequiparações, desde que motivado por uma finalidade que esteja consentânea com as estruturas do ordenamento jurídico, na busca de concretizar o princípio da justiça. É a desigualdade como ferramenta do princípio distributivo. O que se veda são discriminações gratuitas, destituídas de qualquer sentido. Não basta qualquer motivo, mas uma razão palpável, justa.
>
> [...]
>
> Para que as discriminações sejam condizentes com o princípio da isonomia são necessários quatro requisitos: a) que a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto um só indivíduo; b) que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si, ou seja, possuam características, traços, nelas residentes, diferenciados; c) que exista uma simetria entre o fator de discriminação e a diferenciação produzida pelo dispositivo jurídico; d) que o resultado produzido pela discriminação seja adequável aos interesses constitucionais protegidos, adequando-se ao caráter sistêmico do ordenamento jurídico. […]

Analisando a legislação, nota-se que legislativo municipal criou uma desigualdade formal para tentar suprir a necessidade de uma igualdade material em razão dos fatos que atingiram as crianças e adolescentes que tiveram suas genitoras vítimas de feminicídio, situação de vulnerabilidade que necessita do amparo estatal como política pública assistencialista, dando condições de igualdade para desenvolvimento pleno e oportunidade como às demais crianças e adolescentes que ainda têm suas genitoras lhes auxiliando.

O princípio da isonomia não se limita a tratar todos de forma igual perante a lei, mas oportunizar que todos sejam iguais na medida da sua desigualdade. Vejamos:

> Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.289/1999, do Estado de Santa Catarina . **Isenção da taxa de inscrição em concursos públicos para candidatos de baixa renda.** 3. Iniciativa não reservada. Precedentes . 4. **Não viola o princípio da isonomia a diferenciação entre os candidatos, para fins de pagamento da contraprestação financeira para participação no certame, com**

> **fundamento em sua renda declarada.** Precedentes. ADI 2 .672, rel. Min. Ellen Gracie, redator para acórdão Min. Carlos Britto, DJ 10 .11.2006. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente .
>
> (STF - ADI: 2177 SC, Relator.: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 04/10/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/10/2019)

Dessa forma, não há inconstitucionalidade material por violação ao princípio da isonomia.

c) da criação de despesa sem indicação de fonte de custeio

Apreciando o texto da lei em discussão, verifica-se que esta acabou por criar despesa sem a precisa indicação da fonte de custeio, além de não apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrou em vigor e nos dois subsequentes, sem declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

No caso dos autos, como mencionado, há uma norma municipal que, apesar da honrosa intenção, de auxiliar crianças e adolescentes órfãos de vítima de feminicídio, foi criada sem qualquer estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrou em vigor e nos dois subsequentes e sem declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

O STF já mencionou que padece de vício de inconstitucionalidade norma de iniciativa parlamentar que viola o art. 113 do ADCT, considerando que as diretrizes orçamentárias são de competência exclusiva do Poder Executivo. Veja-se:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. LEI 1.983/2024 DO ESTADO DE RORAIMA . ISENÇÃO DE IPVA. AUTOMÓVEIS ELÉTRICOS, HÍBRIDOS, HÍBRIDOS PLUG-IN E A HIDROGÊNIO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL . MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. I. CASO EM EXAME 1. Ação direta proposta para examinar a higidez formal de lei estadual que criou hipótese de isenção do IPVA . **II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Saber se a norma isentiva, ao acarretar renúncia de receita, previu a necessária estimativa de impacto financeiro e orçamentário, tal qual exigido pelo art. 113 do ADCT .** III. RAZÕES DE DECIDIR 3. **O regramento estadual, ao expandir as hipóteses de isenção de um tributo estadual sem a prévia, necessária e efetiva mensuração do impacto orçamentário, incorreu em inconstitucionalidade formal. 4 . Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a completa instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. IV . DISPOSITIVO 5. Procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei 1.983/2024** do Estado de Roraima. _____ Atos normativos citados: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art .

113; LC 101/2000, art. 14, I, II e § 1º; Lei 1.983/2024 do Estado de Roraima. Jurisprudência citada: ADI 7 .374, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA (2023); ADI 6.074, Rel . Min. ROSA WEBER (2021); ADI 6.303, Rel. Min . ROBERTO BARROSO (2022).

(STF - ADI: 7728 RR - RORAIMA, Relator.: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 17/02/2025, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-02-2025 PUBLIC 21-02-2025)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA . PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO . NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL . CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO**. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade . Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos . Precedentes. 3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar 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. 4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores . O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de 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.** 5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1 .237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.

(STF - ADI: 6102 RR, Relator.: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 21/12/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 10/02/2021)

Nesse aspecto, a legislação municipal padece por inconstitucionalidade formal, não por criar despesa ou por vício de iniciativa, mas sim por criar a lei sem indicar como o auxílio seria custeado e estudo prévio de estimativa do impacto orçamentário que a legislação iria causar.

d) da usurpação de competência legislativa concorrente.

Ao observar o art. 30 da Constituição Federal, verifica-se que o Poder Constituinte quis deixar claro quais seriam as competências legislativas dos Municípios, como: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual.

Ocorre que, ao apreciar a legislação municipal Lei n. 3.100/2023, nota-se que esta é replicação da Lei n. 14.717/2023, que decorre do PL n. 976/2022, configurando-se, assim, como usurpação da competência concorrente legislativa municipal, visto que a lei federal, de âmbito nacional, legislou integralmente sobre a matéria e de forma geral, indicando, inclusive, a fonte de custeio para pagamento do auxílio e suas vedações. **Assim, caberia ao legislativo municipal legislar de forma suplementar sobre as peculiaridades e interesses local, como disposto nos incisos I e II do art. 30 da CF.**

Além disso, a lei municipal deu maior abrangência à lei municipal do que à lei federal, o que é vedado em nosso ordenamento em razão do princípio da verticalidade das normas, incorrendo, dessa forma, em vício material.

Ensina o doutrinador e Ministro do STF, Gilmar Ferreira Mendes (2018):

> […] Uma parte das competências reservadas dos Municípios foi explicitamente enumerada pela CF, por exemplo, a de criar distritos (art. 29, IV) e a de instituir guardas municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações (art. 144, § 8º). A outra parcela dessas competências é implícita.
>
> **As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios " legislar sobre assuntos de interesse local", significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.** Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras.
>
> O horário de funcionamento das farmácias, como o do comércio em geral, é matéria que o STF reconhece ser de cunho municipal, conforme a Súmula Vinculante 38.
>
> É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula Vinculante 49.
>
> […]

> **Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local, no desempenho da competência disposta no art. 30, II, da Constituição. A normação municipal, proveniente do exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. Não é dado ao Município dispor em sentido que frustre o objetivo buscado pelas leis editadas no plano federal ou estadual. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal suspende a eficácia desta.** […]

Ao estabelecer que as crianças e adolescentes receberiam o auxílio até os 24 (vinte e quatro anos) (art. 24, §2º), o legislador municipal ultrapassou os limites disciplinados pela Lei n. 14.717/2023, que estabeleceu que os beneficiários do auxílio receberiam a assistência até a idade de 18 (dezoito) anos. Nesse sentido:

> EMENTA RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE DETERMINA A INCLUSÃO DE NOÇÕES SOBRE A CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA NA DISCIPLINA DE HISTÓRIA NAS ESCOLAS DO RIO DE JANEIRO. OFENSA À REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR ENTRE OS ENTES FEDERADOS . UNIÃO: NORMAS GERAIS. LEI DE DIRETRIZES E BASES. MUNICÍPIOS. INTERESSE LOCAL E FUNÇÃO SUPLEMENTAR . INOCORRÊNCIA. 1. Conforme o esquema constitucional de repartição de competências, cabe ao Município legislar concorrentemente sobre matéria de educação, ex vi dos arts. 24, inc . IX, e 30, incs. I e II, da Constituição da Republica. 2. Para tanto, porém, a legislação suplementar municipal deve preencher o requisito fático do interesse local, a satisfazer peculiaridades próprias do ente legiferante . Neste sentido, inclusive, o art. 26 da lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educacao Nacional). 3 . Na edição da Lei municipal nº 6.241, de 2017, a Capital do Rio de Janeiro, entretanto, deixou de atender ao requisito da peculiaridade local, necessária a deflagrar sua competência legislativa, além de confrontar com a norma geral de iniciativa privativa da União (art. 22, inc. XXIV, CRFB) currículos de educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio com base nacional comum . 4. Recurso extraordinário com agravo a que se nega provimento.
>
> (STF - ARE: 1493180 RJ, Relator.: Min. ANDRÉ MENDONÇA, Data de Julgamento: 01/07/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-10-2024 PUBLIC 02-10-2024)

Traz-se, ainda,à discussão da lei em análise a questão levantada pelo Supremo Tribunal Federal ao admitir o RE 1520468 para análise da natureza jurídica da prestação (previdenciária ou assistencial) e da responsabilidade pelo ônus remuneratório decorrente do afastamento de mulheres vítimas de violência doméstica, nos termos do art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha.

A Lei n. 3.100/2023, questionada nestes autos,não indica a fonte de custeio e nem qual seria a natureza dos valores que seriam pagos aos beneficiários, se de natureza previdenciária ou assistencial, o que poderia ocasionar no pagamento duplicado da prestação pecuniária.

Ante o exposto, julgo procedentes os pedidos iniciaispara declarar, com efeito *ex tunc*, a inconstitucionalidade formal e material, **nos termos do art. 30, I e II, da CF e art. 113 do**

ADCT, na íntegra, da Lei Ordinária Municipal de n. 3.100, de 28 de setembro de 2023, a qual a qual "Cria Auxílio a ser pago a crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrente de feminicídio e dá outras providências".

É como voto.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. AUXÍLIO FINANCEIRO A ÓRFÃOS DE FEMINICÍDIO. VÍCIO DE INICIATIVA AFASTADO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO E DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VERTICALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. IMPROCEDÊNCIA QUANTO À VIOLAÇÃO DA ISONOMIA E VÍCIO DE INICIATIVA

I. Caso em exame:

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho em face da Lei Municipal nº 3.100/2023, que institui auxílio financeiro para crianças e adolescentes órfãos de feminicídio.

2. Alegação de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa) e material (violação à isonomia).

II. Questão em discussão:

3. Há quatro questões em discussão: (I) existência de vício de iniciativa na propositura da lei pelo Poder Legislativo Municipal; (ii) necessidade de estudo de impacto orçamentário e financeiro para a criação da despesa; (iii) ocorrência de violação ao princípio da isonomia ao restringir o benefício a órfãos de feminicídio; (iv) configuração de usurpação da competência legislativa concorrente e ofensa ao princípio da verticalidade em face da Lei Federal nº 14.717/2023.

III. Razões de decidir:

4. O Supremo Tribunal Federal, na Tese nº 917 de Repercussão Geral (ARE 878.911), firmou o entendimento de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa, não trate da estrutura administrativa ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. No caso, a lei municipal não versa sobre tais matérias, afastando o vício de iniciativa.

5. A Lei Municipal nº 3.100/2023 padece de inconstitucionalidade formal por criar despesa sem a precisa indicação da fonte de custeio e sem a apresentação de estudo de impacto orçamentário e financeiro, em afronta ao art. 113 do ADCT e ao art. 167 da Constituição Federal.

6. A restrição do benefício a órfãos de feminicídio não configura, no caso concreto, violação ao princípio da isonomia, pois a medida visa promover a igualdade material em favor de um grupo específico em situação de vulnerabilidade extrema, decorrente de um crime grave.

7. A Lei Municipal nº 3.100/2023 incorre em inconstitucionalidade material ao legislar de forma diversa e com maior abrangência sobre matéria já integralmente disciplinada pela Lei Federal nº 14.717/2023, que institui benefício similar em âmbito nacional, configurando usurpação da competência legislativa concorrente e violação ao princípio da verticalidade das normas.

IV. Dispositivo e tese:

Procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Ordinária Municipal nº 3.100/2023, de 28 de setembro de 2023, em sua integralidade, com efeitos *ex tunc.*

Tese firmada: Constitui-se inconstitucional a lei, por vício formal, quando ausente a indicação da fonte de custeio e de estudo de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT; Há inconstitucionalidade material quando a lei municipal usurpa a competência legislativa concorrente e viola ao princípio da verticalidade das normas; Não é inconstitucional a lei municipal que cria despesas para o executivo sem implicar na criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal; Inexiste violação ao princípio da isonomia, quando a lei busca garantir igualdade material de maneira justificada.

Legislação relevante citada: Constituição Federal, arts. 24, IX, 30, I e II, 61, § 1º, II, "b", 167; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 113; Constituição do Estado de Rondônia, arts. 39, § 1º, II, "d", 65, IV; Lei Orgânica do Município de Porto Velho, art. 65, § 1º, IV; Lei Federal nº 13.104/2015; Lei Federal nº 14.717/2023.

Jurisprudência relevante citada: ARE 878911 RG/RJ (Tese nº 917/STF); ADI 0810388-08.2021.822.0000 (TJ-RO); ADI 7728/RR (STF); ADI 2177/SC (STF); ARE 1493180/RJ (STF).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da(o) **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.

Porto Velho, 07 de Julho de 2025

Relator Des. MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

RELATOR