



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

**PROCESSO N.º 70085720126 – TRIBUNAL PLENO**  
**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**  
**REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE CERRITO E**  
**MUNICÍPIO DE CERRITO**  
**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**  
**RELATOR: DESEMBARGADOR NEY WIEDEMANN NETO**

---

## **MANIFESTAÇÃO FINAL**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 1.550, de 21 de março de 2022, do Município de Cerrito, que 'institui gratificação aos servidores públicos municipais ocupantes do cargo de motorista, designados a desempenhar atividades em caminhão caçamba'. 1. Ausência de prévio estudo de impacto financeiro e orçamentário. Infração direta à norma prevista no artigo 113 do ADCT. Norma de reprodução obrigatória. Precedentes jurisprudenciais. 2. Regramento que carece de razoabilidade. Afronta aos artigos 8º, 'caput', e 19, 'caput', ambos da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.*  
**MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 1.550**, de 21 de março de 2022, do **Município de Cerrito**, que *institui gratificação aos servidores públicos municipais ocupantes do cargo de motorista, designados a desempenhar atividades em caminhão caçamba, estabelece, altera e consolida o Código Tributário do Município e dá outras providências*, por afronta aos artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, ambos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal (fls. 04/20 e documentos das fls. 21/48).

A petição inicial foi recebida, tendo sido determinado o seu processamento (fls. 52/53).

A Câmara Municipal de Vereadores de Cerrito prestou informações, noticiando o trâmite legislativo do projeto de lei e demais providências. Pugnou pela improcedência da ação. Sublinhou a necessidade de que os efeitos do eventual reconhecimento da inconstitucionalidade sejam declarados “*ex nunc*” (fls. 87/90). Juntou documentos (fls. 91/106).

O Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa da norma, nos termos do parágrafo 4º do artigo 95 da Constituição Estadual, requerendo sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (fls. 111/112).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

O Município de Cerrito prestou informações. Alegou que se cuida de gratificação prevista em lei, com a observância dos princípios da legalidade e da impessoalidade. Sustentou não merecer acolhida o argumento de que a concessão de gratificação deve vir acompanhada de laudo técnico, pois tal requisito é necessário para que haja a concessão de adicionais (insalubridade, periculosidade, penosidade, noturno), e não de gratificação, a qual possui por essência ser instituída pelo Chefe do Poder Executivo dentro de seu poder discricionário, respeitados o interesse público e sua competência privativa de dispor sobre o orçamento municipal, mediante anuência da Câmara de Vereadores, nos termos da lei. Diferenciou as atribuições de motorista das funções de direção de caminhão caçamba, apontando para a topografia da municipalidade. Postulou a improcedência da ação ou, ao menos, a modulação dos efeitos da decisão (fls. 115/122 e documentos das fls. 124/137).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

**2. Merece integral acolhimento a pretensão vertida na petição exordial.**

A normativa em questão, oriunda de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo (PL n.º 011/2022, em anexo), concedeu *gratificação aos servidores públicos municipais ocupantes do cargo de Motorista, designados a desempenhar*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*atividades em caminhão caçamba, no montante equivalente a 40% (quarenta por cento) do valor do vencimento básico.*

Referida lei municipal, todavia, padece de inconstitucionalidade.

Na espécie, a invalidade deriva, substancialmente, da circunstância de que a concessão de vantagem funcional a servidores públicos implica incremento de despesas ao Erário, **o que não pode ser autorizado sem que se apresente a estimativa do impacto financeiro e orçamentário daí decorrente**, como ocorreu no caso presente<sup>1</sup>.

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador<sup>2</sup>, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, notadamente em razão da acentuada crise econômica por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que foi editada a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal*.

Dentre as medidas adotadas na precitada emenda, está a de conferir *status* constitucional a uma regra outrora

---

<sup>1</sup> Confirmam-se, a propósito, o processo legislativo correspondente à lei em exame e o Ofício 115/CV/2022, ambos em anexo, encaminhados ao Ministério Público pela Presidência da Câmara Municipal de Vereadores de Cerrito.

<sup>2</sup> Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

infraconstitucional, prevista na Lei Complementar Federal n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, segundo a qual toda a norma que crie despesa obrigatória deve ser precedida da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Sobreveio, então, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estatuiu:

***Art. 113 - A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.***  
(Incluído pela Emenda Constitucional n.º 95, de 2016)

Embora consabido, não é demais recordar que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional, sendo, pois, aplicável aos demais entes federados:

***PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência. - O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*consubstanciada ostenta, em conseqüência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342). - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes. (STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).*

Digno de nota, também, referir que o eminente Ministro Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.816, ajuizada contra a Lei n.º 4.012/2017, do Estado de Rondônia, que *dispunha sobre a proibição de cobrança de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS de Igrejas e Templos religiosos de qualquer culto*, proferiu decisão monocrática concessiva de pedido liminar, deixando patenteado que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgi@mp.rs.gov.br](mailto:pgi@mp.rs.gov.br)

as disposições insertas no artigo 113 do ADCT se estendem aos demais entes da federação.

Tal decisão, posteriormente, foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

*CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A **Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.*

(STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019)

No voto proferido pelo Ministro-Relator, acolhido pela maioria da Corte de Vértice, restou inuvidosa a aplicação da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

regra insculpida no artigo 113 dos ADCT a Estados e Municípios, *in verbis*:

*[...]. Cabe, por fim, afastar o argumento suscitado pela Advocacia-Geral da União, no sentido de que a EC 95/2016 seria aplicável exclusivamente ao âmbito da União, não alcançando os demais entes federativos.*

*Como decidido por essa CORTE no julgamento da ADI 6129-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 11/9/2019, acórdão pendente de publicação), no qual apreciada, em sede cautelar, a constitucionalidade de regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).*

*Desse modo, em que pese a EC 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário, como o art. 113 do ADCT.[...].*

A norma constitucional em foco, portanto, 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 adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

*[...].*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

Nesse contexto, não há dúvidas de que a criação, por meio de lei municipal, de uma *gratificação* a determinados servidores públicos – despesa obrigatória e de caráter continuado -, tem a sua validade condicionada à prévia avaliação de seu impacto financeiro e orçamentário. É o que teve oportunidade de decidir, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, ao se debruçar sobre Lei do Estado de Roraima:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. 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 CRFB. 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.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

2. *O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes.*

3. *A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.*

4. *Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dívida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal, presentes os requisitos do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento.*

5. *Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc.*

(STF - ADI: 6118 RR, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 28/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/10/2021)

Não é outro o entendimento dessa egrégia Corte de Justiça, como se confere nos seguintes precedentes:

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DOM FELICIANO. LEI MUNICIPAL Nº 4.210/2020. ADICIONAIS DE PERICULOSIDADE E INSALUBRIDADE. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

**FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. VÍCIO MATERIAL.**

*1. Lei Municipal nº 4.210, do Município de Dom Feliciano, que define as atividades insalubres e perigosas para efeitos de percepção de adicional. 2. Lei de iniciativa do Poder Legislativo e que, por isso, padece de vício formal, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal. Afronta aos dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre remuneração e regime jurídico dos servidores públicos municipais. Violação do princípio da separação dos Poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal. Ofensa aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alíneas a e b; 82, inciso III, todos da Constituição Estadual. 3. O aumento de despesa com pessoal - despesa obrigatória de caráter continuado -, mormente no atual contexto de grande dispêndio de recursos para combate à pandemia do coronavírus, e sem a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, exigida pelo art. 113 do ADCT e pela LC nº 101/2000, representa risco à sustentabilidade fiscal do Município. Ofensa ao princípio da razoabilidade, inscrito no artigo 19, caput, da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085188449, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 08-10-2021)

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.443/2020, DO MUNICÍPIO DE ALVORADA. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. PROFISSIONAIS DA SAÚDE DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA. PANDEMIA DA COVID-19. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. DIREITO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. 1. Lei nº 3.443/2020, do Município de Alvorada, que dispõe sobre o pagamento do grau máximo de insalubridade aos profissionais da saúde das redes pública e privada durante período de pandemia. 2. Lei de iniciativa parlamentar que cuida da remuneração dos servidores públicos municipais. Competência privativa do Chefe do Executivo Municipal. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes. Desrespeito aos arts.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

8º, *caput*; 10; 60, II, “a” e “b”; e 82, III, da CE/89. 3. *Lei que trata do adicional de insalubridade a ser pago aos trabalhadores do setor privado. Legislar sobre Direito do Trabalho é competência privativa da União. Violação do art. 22, I, da CF/88 – norma de repartição de competência e, portanto, de reprodução obrigatória implícita pelas constituições estaduais.* 4. *Lei que cria despesa obrigatória de caráter continuado. Ausência de estimativa do impacto financeiro e orçamentário. Afronta ao art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes da federação. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084895499, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 16-04-2021)

Sendo assim, **em vista da infração direta à norma prevista no artigo 113 do ADCT**, a declaração de inconstitucionalidade da lei questionada é inarredável.

Lado outro, a norma questionada, igualmente, não ultrapassa o crivo da razoabilidade, que deve pautar a atuação de todos os Poderes, princípio insculpido no artigo 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, *in verbis*:

*Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20)*  
[...].

Como observa Luís Roberto Barroso, o princípio da razoabilidade permite ao Poder Judiciário invalidar atos legislativos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

ou administrativos que afrontem valores sensíveis como racionalidade, justiça, medida adequada, senso comum e rejeição aos atos arbitrários os caprichosos<sup>3</sup>.

Para além disso, como ensina Humberto Ávila<sup>4</sup>, a *razoabilidade* enquanto *congruência* exige a *recorrência a um suporte empírico existente*. Assim, quando o legislador elege uma *causa inexistente ou insuficiente* para a *atuação estatal*, ele viola a *exigência de vinculação à realidade*, circunstância que implica inconstitucionalidade por violação aos princípios do Estado de Direito e do devido processo legal. Confira-se:

*A interpretação das normas exige o confronto com parâmetros externos a elas. Daí se falar em dever de congruência e de fundamentação na natureza das coisas ('Natur der Sache'). Os princípios constitucionais do Estado de Direito (art. 1º) e do devido processo legal (art. 5º, LIV) impedem a utilização de razões arbitrárias e a subversão dos procedimentos institucionais utilizados. Desvincular-se da realidade é violar os princípios do Estado de Direito e do devido processo legal.*

Essas lições são pertinentes ao exame da causa, na medida em que a gratificação concedida, na especificidade, foi justificada unicamente em vista de que a atividade de motoristas *designados a desempenhar atividades em caminhão caçamba* exigiria *mais cuidados, dadas as peculiaridades do transporte*

---

<sup>3</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*, 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 292-293.

<sup>4</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16ª ed. Malheiros, 2015, p. 198-199.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*realizado por esse tipo de veículo*<sup>5</sup>, conclusão que não estaria amparada *em nenhum laudo técnico*<sup>6</sup>. Assim, e com o devido acatamento à margem de apreciação do legislador, o fato é que não se tem, no caso concreto, maior segurança de que o aumento de despesas gerado pela lei em foco esteja devidamente ancorado em argumentos de princípio que o legitimem.

A afronta à razoabilidade já foi invocada, por esse Órgão Especial, como fundamento complementar, a justificar a declaração de inconstitucionalidade por violação ao disposto no artigo 113 do ADCT, como se lê na seguinte ementa:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE INSTITUIU ISENÇÃO DA TAXA RELATIVA AOS PERMISSIONÁRIOS DO TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE TÁXI E DE AUTORIZATÁRIOS DE VEÍCULOS DO TRANSPORTE ESCOLAR. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE.** O Supremo Tribunal Federal expressou compreensão no sentido de que: “a Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada por constituir matéria de direito estrito não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”. Todavia, esse mesmo sodalício, em tema de concessão de benefício fiscal, firmou entendimento no sentido de que: “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT,

<sup>5</sup> Confira-se a *justificativa* que instrui o processo legislativo em anexo.

<sup>6</sup> Conforme informou o Prefeito Municipal de Cerrito (Ofício n.º 104/GAB/2022, em anexo).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgi@mp.rs.gov.br](mailto:pgi@mp.rs.gov.br)

*estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos” (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Moraes). Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 12.719/2020, que suspendeu a cobrança de taxas impostas a permissionários do transporte público individual por táxi e de autorizatários de veículos de transporte escolar, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que reconhece nas informações prestadas a esse juízo, vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT: “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro), coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. Entendimento pacificado no âmbito deste Tribunal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Unânime.*

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084677426, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 12-03-2021).

Assim, uma vez evidenciada a contrariedade da lei impugnada aos comandos previstos nos artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, ambos da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, é indesviável a declaração da sua inconstitucionalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

**3. Pelo exposto**, requer a **Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**, em exercício, seja julgada integralmente procedente a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 1.550**, de 21 de março de 2022, do **Município de Cerrito**, por ofensa aos artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, ambos da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Porto Alegre, 14 de fevereiro de 2023.

**ANGELA SALTON ROTUNNO,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)