

Documento 1

Tipo documento:

RELATÓRIO/VOTO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

17/12/2025 18:53:02

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5314224-32.2024.8.21.7000

Sequência Evento:

35



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5314224-32.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Controle de Constitucionalidade

RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, postulando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.800, de 5 de abril de 2024, do Município de Gravataí, que altera a redação do § 3º do artigo 4º-A da Lei Municipal nº 3.653/2015.

O proponente alega que a norma impugnada modificou o padrão remuneratório de funções gratificadas no âmbito do Poder Legislativo de Gravataí concedidas a servidores do Poder Legislativo de Gravataí, as quais passaram do padrão FG/4 (R\$ 1.483,45) para o padrão FG/06 (R\$ 2.067,61).

Alega que o ato normativo padece de vício de inconstitucionalidade, porquanto a proposição legislativa, que resultou em aumento de despesa pública de caráter continuado, não foi acompanhada da necessária estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, em afronta direta ao art. 8º, *caput*, da Constituição Estadual, combinado com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Sustenta que o referido art. 113, que impõe tal exigência, é norma de reprodução obrigatória, aplicando-se aos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, por força do princípio da simetria e do comando expresso no artigo 8º, *caput*, da CE. Defende que a referida regra constitucional tem o propósito de garantir a gestão fiscal responsável e o equilíbrio das contas públicas, não admitindo exceções ou a convalidação posterior do vício. Ao final, pugna pela declaração de inconstitucionalidade da integralidade da Lei nº 4.800/2024.

Regularmente notificadas, as autoridades requeridas prestaram informações.

A Câmara Municipal de Vereadores de Gravataí, em sua manifestação (evento 19, INF1), defende a constitucionalidade da norma. Assevera, preliminarmente, a presunção de legalidade dos atos normativos e que a matéria possui contornos infraconstitucionais, pois a exigência de estudo de impacto estaria regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Argumenta que o aumento de despesa seria irrelevante, nos termos do artigo 16, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000, e do artigo 15 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município (Lei Municipal nº 4.692/2023), o que dispensaria a elaboração da estimativa de impacto. Sustenta, ainda, que eventual ausência do estudo apenas implicaria a ineficácia da norma no exercício financeiro de sua edição, não sua inconstitucionalidade. Subsidiariamente, postula a modulação dos efeitos da decisão, para que tenha eficácia *ex nunc*, a fim de resguardar a boa-fé do servidor que percebeu a gratificação majorada.

O Prefeito do Município de Gravataí, por sua vez, deixou transcorrer *in albis* o prazo para informações, conforme certidão do Evento 20.

O Procurador-Geral do Estado, citado nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, manifestou-se pela manutenção da norma, com base na presunção de constitucionalidade dos atos normativos (evento 18, PET1).

Instado a se manifestar, o Ministério Público, em parecer final da lavra da Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dra. Josiane Superti Brasil Camejo, opinou pela integral procedência do pedido, ratificando os termos da petição inicial (evento 23, PARECER1).

É o relatório.

VOTO

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade visa à verificação da validade da Lei nº 4.800, de 05 de

abril de 2024, do Município de Gravataí, que promoveu alteração na estrutura remuneratória de funções gratificadas de servidores no âmbito do Poder Legislativo Municipal, especificamente majorando o padrão remuneratório da função gratificada de "Responsável pelo Setor de Arquivo Geral", elevando-a do padrão FG-4 para o padrão FG-6.

O proponente aponta, em síntese, a existência de vício formal no processo legislativo que deu origem à norma, consistente na ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, exigência que o proponente reputa imposta pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, norma de observância compulsória pelos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

Para a adequada delimitação da questão posta em julgamento, faz-se imperioso expor o teor do ato normativo impugnado em sua integralidade, bem como o dispositivo legal por ele modificado em sua redação original (evento 1, OUT2).



Estado de RS
Câmara Municipal Gravataí

LEI Nº 4800, DE 05 DE ABRIL DE 2024.

ALTERA O § 3º DO ARTIGO 4º-A DA LEI MUNICIPAL Nº 3.653/2015.

FAÇO SABER, em cumprimento ao artigo 58, inciso IV, da [Lei Orgânica Municipal](#), que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica alterada a redação do [§ 3º do artigo 4º-A da Lei Municipal nº 3.653/2015](#), o qual passará a vigor com a seguinte redação:

"Art. 4º-A (...)

§ 3º As Funções Gratificadas previstas no § 1º incisos I, II e § 2º, incisos I, II, III e IV, serão de padrão seis (FG-6).

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL, em Gravataí, 05 de abril de 2024.

LUIZ ZAFFALON
Prefeito Municipal

A redação original do § 3º do artigo 4º-A da Lei Municipal nº 3.653/2015 (que dispõe sobre o Plano de Cargos em Comissão, Funções Gratificadas, do Poder Legislativo, revoga as leis nº 3172/2011, 328/2012 e o artigo 23 da Lei nº 348/87, e dá outras providências), introduzida pela Lei Municipal nº 4.512/2022, tinha o seguinte conteúdo:

(...)

§ 3º As Funções Gratificadas previstas no § 1º, incisos I, II e § 2º, incisos I, II e III serão de padrão seis (FG-6). A Função Gratificada do § 2º, inciso IV será de padrão quatro (FG-4).

Da simples cotejo entre as duas redações, constata-se que a Lei nº 4.800/2024, de iniciativa parlamentar (originada do Projeto de Lei nº 22/2024, da Mesa Diretora), efetivamente promoveu um aumento de despesa pública ao majorar o padrão remuneratório da função gratificada de "Responsável pelo Setor de Arquivo Geral", prevista no § 2º, inciso IV, do artigo 4º-A da Lei nº 3.653/2015, elevando-a do padrão FG-4 para o padrão FG-6.

Conforme se extrai da Resolução nº 07/2024 da Mesa Diretora da Câmara Municipal (evento 1, OUT2 p. 47), que estabelece a tabela de remuneração mensal do quadro de servidores e agentes políticos da Câmara Municipal de Gravataí-RS, o valor correspondente ao padrão FG-4 é de R\$ 1.483,45 (mil quatrocentos e oitenta e três reais e quarenta e cinco centavos), enquanto o padrão FG-6 corresponde a R\$ 2.067,61 (dois mil e sessenta e sete reais e sessenta e um centavos).

Trata-se, inequivocamente, da criação de uma despesa obrigatória de caráter continuado, nos exatos termos do artigo 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000¹ (Lei de Responsabilidade Fiscal), uma vez que se refere a uma despesa corrente derivada de lei, com execução por período superior a dois exercícios financeiros.

A questão de fundo a ser dirimida por este Colegiado consiste em determinar se a ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso da tramitação do projeto de lei que deu origem à Lei Municipal nº 4.800/2024 configura vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, aplicável aos Municípios, conforme preconiza o artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Os parâmetros constitucionais de controle invocados na exordial são os seguintes:

Constituição Estadual

Art. 8º - 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.

Constituição Federal - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

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

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, ao instituir o Novo Regime Fiscal, elevou ao patamar constitucional uma norma de fundamental importância para a saúde financeira dos entes públicos, até então prevista em âmbito infraconstitucional na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A inserção do artigo 113 no ADCT não foi um ato isolado, mas parte de um conjunto de medidas destinadas a reforçar a responsabilidade na gestão fiscal, estabelecendo um requisito formal indispensável para a validade do processo legislativo de normas que gerem impacto nas finanças públicas. A *ratio* do dispositivo é clara: assegurar que o legislador, ao criar ou majorar despesas, tenha plena ciência das consequências financeiras de seus atos, promovendo uma deliberação parlamentar mais qualificada e consentânea com a realidade orçamentária do ente federativo. Trata-se de uma salvaguarda ao equilíbrio fiscal e à sustentabilidade das contas públicas a longo prazo.

O Supremo Tribunal Federal, intérprete máximo da Constituição, já consolidou o entendimento de que o artigo 113 do ADCT, apesar de inserido no contexto de um regime fiscal precipuamente voltado à União, possui caráter nacional e, portanto, é de observância obrigatória por todos os Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa compulsoriedade decorre da sua natureza de norma geral de direito financeiro e de processo legislativo orçamentário, essencial ao equilíbrio federativo. Tal preceito, por consubstanciar um princípio fundamental da organização do Estado, insere-se no rol daquelas normas de reprodução obrigatória nas ordens jurídicas locais, sendo sua aplicação aos Municípios gaúchos decorrência direta do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, que submete a autonomia municipal aos princípios da Constituição Federal.

Em sua defesa, a Câmara Municipal de Gravataí sustenta que a matéria seria de índole infraconstitucional, remetendo a discussão para a Lei de Responsabilidade Fiscal. Aduz, nesse passo, que a despesa criada seria "irrelevante" e, por isso, estaria dispensada da exigência do estudo de impacto, conforme previsão do artigo 16, § 3º, da LRF e da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município.

O argumento, todavia, não prospera.

A controvérsia não se restringe à análise da legalidade do ato frente à LRF, mas sim à sua conformidade com um comando constitucional expresso e cogente.

O artigo 113 do ADCT não contempla qualquer exceção, ressalva ou critério de irrelevância. A exigência é categórica: "*A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória (...) deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*". O verbo "deverá" impõe um comando mandatório, inafastável pela legislação infraconstitucional ou por ato normativo local, como uma Lei de Diretrizes Orçamentárias. A norma constitucional, de hierarquia superior, prevalece sobre a norma legal, não podendo esta última criar exceções não previstas pelo constituinte derivado. Permitir que a LDO municipal estabeleça um patamar de "irrelevância" para afastar uma exigência constitucional seria subverter a hierarquia normativa e esvaziar o conteúdo do artigo 113 do ADCT.

Outro argumento defensivo, o de que a ausência do estudo de impacto acarretaria apenas a ineficácia da norma no respectivo exercício financeiro, também deve ser rechaçado.

Tal tese confunde a exigência do artigo 113 do ADCT com a previsão do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal, que trata da necessidade de prévia dotação orçamentária. São requisitos distintos, com finalidades diversas. A prévia dotação orçamentária é condição de eficácia da despesa, enquanto a estimativa de impacto financeiro é condição de validade formal do próprio processo legislativo que a cria. A ausência desta última macula a origem da norma, configurando um vício de inconstitucionalidade formal que não pode ser sanado ou

postergado, pois afeta a própria higidez do ato legislativo. O estudo prévio de impacto é requisito procedimental, cuja inobservância viola o devido processo legislativo, tornando a lei inconstitucional desde a sua gênese.

Analizando o extrato de tramitação do Projeto de Lei nº 22/2024 (evento 1, OUT2 pp. 14/19), que deu origem à norma impugnada, bem como os pareceres das comissões permanentes da Câmara Municipal de Gravataí (Comissão de Finanças e Orçamento e Comissão de Justiça e Redação evento 1, OUT2 pp. 8/13), verifica-se que em nenhum momento foi juntado ou sequer mencionado qualquer documento que contivesse a estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da majoração da função gratificada.

A justificativa do projeto de lei é lacônica e genérica, limitando-se a afirmar que "o presente projeto visa à pequena readequação administrativa da Câmara de Vereadores de Gravataí".

Os pareceres, por sua vez, atestam a constitucionalidade formal e material da proposição sem qualquer análise aprofundada, omitindo-se completamente quanto à verificação do cumprimento do requisito imposto pelo artigo 113 do ADCT.

A informação contábil apresentada pela Câmara de Vereadores nestes autos (evento 19, OUT6), elaborada em 28 de novembro de 2024, muito após a promulgação da lei, não tem o condão de convalidar o vício originário. A exigência constitucional é de que a proposição legislativa "seja acompanhada" da estimativa, o que denota a necessidade de sua contemporaneidade com a tramitação do projeto, a fim de subsidiar a deliberação dos parlamentares.

Portanto, resta configurada a inconstitucionalidade formal da Lei nº 4.800, de 05 de abril de 2024, do Município de Gravataí, por violação ao devido processo legislativo, em desconformidade com o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Por fim, no que tange ao pedido subsidiário de modulação de efeitos formulado pela Câmara Municipal (evento 19, INF1 p. 8), entendo que lhe assiste razão.

Com efeito, a declaração de inconstitucionalidade, em regra, opera efeitos *ex tunc*, retroagindo para fulminar o ato desde sua origem. Contudo, o artigo 27 da Lei nº 9.868/1999 autoriza este Tribunal a restringir os efeitos da decisão ou a decidir que ela só tenha eficácia a partir de momento futuro, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

In casu, a norma impugnada criou uma vantagem pecuniária que, presumidamente, foi paga ao servidor público que a ela fazia jus. Trata-se de verba de natureza alimentar, recebida de boa-fé, com base em ato normativo vigente e dotado de presunção de constitucionalidade. O desfazimento dos efeitos pretéritos da lei implicaria a necessidade de devolução dos valores recebidos, o que geraria grave insegurança jurídica e prejuízo desproporcional ao servidor.

Dessa forma, em nome da segurança jurídica e da proteção da confiança, afigura-se razoável e prudente a modulação dos efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade, para que produza eficácia a partir da publicação do acórdão deste julgamento (*ex nunc*).

Ante o exposto, voto por julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.800, de 05 de abril de 2024, do Município de Gravataí, por vício formal, decorrente da ofensa ao artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, modulando-se os efeitos da decisão para que produza efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir da data da publicação do acórdão.

Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, Desembargador Relator**, em 17/12/2025, às 16:06:56, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20009299049v15** e o código CRC **2fbcc530**.

Informações adicionais da assinatura:
 Signatário (a): ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA
 Data e Hora: 17/12/2025, às 16:06:56

1. Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Documento 2

Tipo documento:

ACÓRDÃO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

17/12/2025 18:53:02

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5314224-32.2024.8.21.7000

Sequência Evento:

35



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5314224-32.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Controle de Constitucionalidade

RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ QUE ALTERA PADRÃO REMUNERATÓRIO DE FUNÇÃO GRATIFICADA DE CARGO DA CÂMARA DE VEREADORES. MAJORAÇÃO DO PADRÃO REMUNERATÓRIO DA FUNÇÃO GRATIFICADA DE "RESPONSÁVEL PELO SETOR DE ARQUIVO GERAL", ELEVANDO-A DO PADRÃO FG-4 PARA O PADRÃO FG-6, CRIANDO DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO, NOS TERMOS DO ARTIGO 17 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/2000. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VÍCIO FORMAL. AFRONTA AO ART. 8º, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, C/C O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.800, de 05 de abril de 2024, do Município de Gravataí, por vício formal, decorrente da ofensa ao art. 8º, *caput*, da Constituição Estadual, combinado com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, modulando-se os efeitos da decisão para que produza efeitos a partir da data da publicação do acórdão. Não participou deste julgamento o Desembargador Nelson Antonio Monteiro Pacheco, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 11 de dezembro de 2025.

Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, Desembargador Relator**, em 17/12/2025, às 16:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20009299050v5** e o código CRC **0ddde384**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA

Data e Hora: 17/12/2025, às 16:06:10

5314224-32.2024.8.21.7000

20009299050 .V5