



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

**PROCESSO N.º 5176224-18.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROPONENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA –
PDT – COMISSÃO EXECUTIVA MUNICIPAL DE ITAQUI-RS
REQUERIDOS: PREFEITO MUNICIPAL DE ITAQUI E
CÂMARA DE VEREADORES DE ITAQUI
INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO
**RELATOR: DESEMBARGADOR ANTONIO VINICIUS
AMARO DA SILVEIRA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
*Município de Itaqui. Lei n.º 4.843, de 29 de maio de 2025. Norma que institui o direito ao pagamento de décimo terceiro salário e terço de férias em favor de agentes políticos do Poder Executivo (Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais) no curso da mesma legislatura. 1. Inovação no ordenamento jurídico que equivale à majoração de subsídios, e não mera regulamentação de direito preexistente. Violação ao princípio da anterioridade, insculpido no artigo 11 da Constituição Estadual. 2. Incremento de despesas sem prévio estudo de impacto financeiro e orçamentário. Afronta ao artigo 113 do ADCT e ao artigo 8º, 'caput', Constituição Estadual. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pelo **DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA DE ITAQUI-RS**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da **Lei n.º 4.843, de 29 de maio de 2025**, do **Município de Itaqui**, que alterou a Lei n.º 4.779/2024, também daquela Comuna, para garantir aos agentes políticos do Poder Executivo (Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais) o direito a férias remuneradas com terço constitucional e ao décimo terceiro salário, por afronta ao disposto no artigo 11 da Constituição Estadual.

Narrou a exordial que a lei impugnada, ao dispor sobre a remuneração de agentes políticos para a legislatura 2025/2028, foi aprovada e sancionada em 29 de maio de 2025, portanto, após a realização das eleições municipais de 2024. Sustentou que tal fato viola frontalmente o princípio da anterioridade, insculpido no artigo 11 da Constituição Estadual, o qual determina que a fixação dos subsídios dos mandatários municipais deve ocorrer em uma legislatura para vigor na subsequente, sempre em data anterior ao pleito eleitoral. Argumentou, ainda, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, uma vez que a norma foi editada sem a apresentação de estudo de impacto orçamentário, em desatenção às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. Requereu, em sede liminar, a suspensão dos efeitos da Lei Municipal Ordinária n.º 4.843/2025 e, no mérito, a



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

declaração de sua inconstitucionalidade (petição e documentos no Evento 1).

O proponente recolheu as custas iniciais (Evento 4).

A liminar foi deferida (Evento 6).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (Evento 18).

O Município de Itaqui, por sua vez, prestou informações, nas quais defendeu a integral constitucionalidade da Lei n.º 4.843/2025. Quanto à alegada violação ao princípio da anterioridade, argumentou que tal preceito se aplica exclusivamente à fixação do subsídio mensal, não alcançando o décimo terceiro salário e o terço de férias, por se tratarem de parcelas remuneratórias autônomas, de periodicidade anual e já asseguradas pela Constituição Federal a todos os trabalhadores. Sustentou, ainda, que a própria Constituição Federal, após a Emenda Constitucional n.º 19/1998, passou a exigir a fixação de subsídios em uma legislatura para a subsequente apenas para os Vereadores (art. 29, VI), não estendendo a mesma regra ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários (art. 29, V). No tocante à suposta ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal, aduziu que a norma não criou despesa nova, mas apenas regulamentou o pagamento de direitos constitucionais obrigatórios, os quais já vinham sendo pagos em exercícios financeiros anteriores.



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

Assim, pugnou pela improcedência da ação, com a consequente declaração de constitucionalidade da norma impugnada (Evento 24).

A Câmara Municipal de Vereadores de Itaqui, notificada, manifestou-se. Limitou-se a esclarecer que a Lei n.º 4.843/2025, com vigência suspensa por decisão liminar, originou-se de projeto de lei de sua autoria, aprovado em 27 de maio de 2025 e sancionado pelo Poder Executivo em 29 de maio de 2025. Não apresentou tese de mérito (Evento 25).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. O ato normativo questionado possui o seguinte conteúdo:

LEI N° 4.843, DE 29 DE MAIO DE 2025.

Altera-se o artigo 1º da Lei Municipal n° 4.779 que Dispõe sobre a fixação e sobre o pagamento do subsídio remuneratório de Prefeito, de Vice-Prefeito e de Secretários Municipais para o quadriênio 2025 a 2028, no município de Itaqui.

O PREFEITO DE ITAQUI, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 53, da Lei Orgânica do Município.

Faço saber que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte:

LEI

Art. 1º *Fica garantido aos agentes políticos do Município de Itaqui (Prefeito, Vice-prefeito e Secretários) os direitos constitucionais a férias remuneradas com adicional do terço respectivo, e o décimo terceiro salário, nos termos da Constituição Federal.*



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

Art. 2º O Art. 1º da Lei Municipal nº 4.779, de 12 de julho de 2024, fica acrescido da seguinte redação:

*“Art. 1º
.....*

§ 2º Até o dia 20 de dezembro de cada ano, os agentes políticos citados no caput deste artigo receberão o décimo terceiro subsídio em valor equivalente ao seu respectivo subsídio mensal.”

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

3. No caso dos autos, em que se discute a constitucionalidade da Lei n.º 4.843, de 29 de maio de 2025, do Município de Itaqui, o proponente argumenta, em suma, que a norma, ao instituir o pagamento de décimo terceiro salário e terço de férias aos agentes políticos do Poder Executivo (Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários) após o início da legislatura, violou o princípio da anterioridade, previsto no artigo 11 da Constituição Estadual. A questão constitucional a ser dirimida, portanto, cinge-se a definir se a concessão de tais verbas configura fixação de subsídio, sujeitando-se à regra da anterioridade, ou se representa apenas a regulamentação de direitos sociais de percepção autônoma, cuja instituição não estaria vinculada à exigência de fixação em uma legislatura para vigor na subsequente.

O tema foi muito bem abordado na judiciosa decisão que deferiu o pedido liminar.

Conforme muito bem destacado pelo eminente Desembargador-Relator, o *Supremo Tribunal Federal* consolidou o entendimento acerca da constitucionalidade do recebimento de



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

décimo terceiro salário e terço de férias por agentes políticos, por serem direitos sociais aplicáveis a todos os trabalhadores (Tema 484 do STF, RE 650.898), contudo, a própria Suprema Corte ressalva que tais benefícios somente podem ser concedidos ‘desde que estejam expressamente previstos na legislação local pertinente’.

Como consectário dessa linha de entendimento, tem-se que, em relação aos citados agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários), embora seja possível o estabelecimento de décimo terceiro-salário e terço de férias, não se trata de um direito autoaplicável (eficácia imediata), carecendo a sua concretização de mediação legislativa.

Logo, qualquer instituição, *na legislação local pertinente*, de aludidos benefícios equivale à majoração de subsídios, porquanto se cuida de verdadeira inovação no ordenamento jurídico, e não mera descrição legal de um direito preestabelecido.

Estabelecidas essas premissas, cumpre gizar que a Carta Estadual instituiu, em seu artigo 11, que os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores serão fixados pela Câmara Municipal **em cada legislatura para a subsequente (princípio da anterioridade)**, em data anterior à realização das eleições para os respectivos cargos, observado o que dispõe a Constituição Federal, assegurando, assim, a incidência do preceito da anterioridade, *verbis*:

Art. 11 - A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, em cada



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

legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições para os respectivos cargos, observado o que dispõe a Constituição Federal.

Importante esclarecer que, conquanto não haja previsão expressa em relação aos Secretários Municipais, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a partir de interpretação sistemática do ordenamento constitucional, têm deliberado pela incidência do princípio da anterioridade. Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. **SUBSÍDIOS DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS**, PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. FIXAÇÃO PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE: **OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA A MESMA LEGISLATURA. PRECEDENTES.** AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 1275788 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 26-10-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-263 DIVULG 03-11-2020 PUBLIC 04-11-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DOIS LAJEADOS/RS. LEI Nº 1.767/2019. DISPÕE SOBRE A **FIXAÇÃO DO SUBSÍDIO DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DE DOIS LAJEADOS-RS**, REVOGA LEI E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ANTERIORIDADE RESPEITADA. VALORES INFERIORES À ANTERIOR LEGISLATURA. AUSÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS E DA RAZOABILIDADE. 1. Lei Municipal nº 1.767, de 11 de outubro de 2019, do Município de Dois Lajeados/RS, que



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

*“Fixa o subsídio dos Secretários Municipais do Município de Dois Lajeados-RS, Revoga Lei e dá outras providências.”. 2. Os subsídios dos Secretários Municipais devem ser fixados pela Câmara Municipal de Vereadores, em cada legislatura para a subsequente, de acordo com o artigo 29, inciso V, da Constituição Federal. Caso em que a proposição que deu origem à lei objurgada é de autoria do Poder Legislativo, sendo os valores estabelecidos para a próxima legislatura. 3. Em relação à irredutibilidade salarial, previsto no artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal, de ser asseverado que a aplicação de tal princípio ocorre para com os ocupantes de cargos e empregos públicos, não sendo extensível aos agentes políticos, os quais têm seus subsídios fixados sempre de uma legislatura para outra, de forma originária. **Não se cuida de modificação da remuneração dos agentes políticos no período da mesma legislatura, o que é vedado pelo princípio da anterioridade.** 4. Em que pese os valores estabelecidos sejam inferiores aos fixados para a anterior legislatura, fica observada a anterioridade prevista na Constituição Estadual, sem configurar afronta ao princípio da irredutibilidade de subsídios/vencimentos, tendo em vista que a fixação dos subsídios é originária, bem assim ofensa ao princípio da razoabilidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085441756, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 18-02-2022)*

No caso em testilha, o ato normativo vergastado acarretou, portanto, **aumento real** dos subsídios de agentes políticos do Poder Executivo de Itaqui, em afronta ao texto constitucional, especificamente no que atine à imutabilidade dos subsídios durante a mesma legislatura.

Em caso recente e muito similar ao destes autos, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais sufragou entendimento em linha com a posição ora sustentada:



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORDINÁRIA DO MUNICÍPIO DE VARGINHA - INSTITUIÇÃO DE DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS PARA AGENTES POLÍTICOS - VIGÊNCIA NA MESMA LEGISLATURA - OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ANTERIORIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - MODULAÇÃO DE EFEITOS - VERBA DE CARÁTER ALIMENTAR. I. CASO EM EXAME: Ação direta de inconstitucionalidade em que se questiona a constitucionalidade da Lei Municipal nº 6.966/2022, que instituiu décimo terceiro salário e terço constitucional de férias em favor dos agentes políticos do Município de Varginha . II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO: 1. Constitucionalidade de se instituir remuneração de agentes políticos para vigência na mesma legislatura. 2 . Necessidade de modulação dos efeitos da decisão que declara inconstitucionalidade da norma, em razão da natureza alimentar das verbas já recebidas pelos agentes políticos. III. RAZÕES DE DECIDIR: 3. A remuneração dos agentes políticos municipais será fixada em cada legislatura para a subsequente . 4. A instituição de remuneração de agentes políticos para vigência na mesma legislatura afronta norma constitucional expressa e os princípios basilares da Administração Pública, especialmente da moralidade e da impessoalidade. 5. A modulação pretendida pelo relator não é cabível, pois, ao tempo da edição da norma, já era consolidada a orientação da Corte Suprema . Contudo, é cabível interpretação conforme para admitir eficácia da norma apenas para a legislatura seguinte. IV. DISPOSITIVO: 6. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 6 .966/2022 do Município de Varginha, especialmente quanto à expressão "a partir do exercício de 2022" do art. 1º e ao art. 3º, conferindo interpretação conforme à Constituição, para que produza efeitos apenas na legislatura seguinte à de sua promulgação. V .v. A declaração de inconstitucionalidade de dispositivo legal que trata de remuneração de servidor público deve produzir efeitos ex nunc, porque as verbas, de natureza alimentar, já foram incorporadas ao patrimônio do servidor, que as recebeu de boa-fé. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 25709012520248130000, Relator.: Des.(a) Carlos Henrique Perpétuo Braga, Data de Julgamento: 15/05/2025, Órgão



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

Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação:
30/06/2025)

A matéria especificamente posta também já foi enfrentada pelo Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. CONCESSÃO DO TERÇO DE FÉRIAS E DO 13º SUBSÍDIO. PREFEITO, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E VEREADORES. *Mostram-se inconstitucionais, por afronta ao princípio da anterioridade insculpido no art. 11 da Constituição Estadual, as Leis Municipais que, estabelecendo a fixação dos subsídios dos agentes políticos, foram promulgadas após a eleição municipal. Outrossim, também são inconstitucionais as disposições legais que concedem o 13º subsídio e gratificação de férias ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários, e o 13º subsídio aos Vereadores. Afronta aos arts. 8º e 11 da Constituição Estadual e aos §§ 3º e 4º do art. 39 da Constituição Federal, o qual veda, entre outros, o acréscimo de gratificação ou outra espécie remuneratória ao subsídio de detentor de mandato eletivo. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70029629300, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em: 10-08-2009).*

3.1. De resto, é incontroverso nos autos que o processo legislativo que deu origem à norma ora impugnada não foi instruído por estudo de impacto financeiro e orçamentário, o que dá causa à inconstitucionalidade formal da lei municipal.

A invalidade deriva, no ponto, substancialmente, da circunstância de que a norma em questão majorou a percepção de subsídios pelos agentes políticos supracitados em relação aos



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

patamares anteriormente estabelecidos, **o que não pode ser autorizado sem que se apresente a estimativa do impacto financeiro e orçamentário daí decorrente, como ocorreu no caso presente.**

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador¹, 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 de 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 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:

¹ 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@mprs.mp.br

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) – grifou-se.

Embora consabido, não é demasia 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 consubstanciada ostenta, em consequência, 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



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

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) – grifou-se.

Digno de nota, também, referir que o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento 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*, assim fixou o seu entendimento, *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



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

*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) – grifou-se.*

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.
[...].*

Nesse contexto, não há dúvidas de que a majoração, por meio de lei municipal, dos subsídios de determinados agentes políticos – despesa obrigatória e de caráter continuado -, tem a sua validade condicionada à prévia avaliação de seu impacto financeiro e



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

orçamentário. Sobre o assunto, pertinente colacionar o seguinte precedente, oriundo do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Mairinque. Decreto Legislativo nº 513, de 1º.12.20 fixa os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Mairinque para a 15ª Legislatura do Município (2021-2024) . Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Normas do processo legislativo federal são de reprodução compulsória nas demais esferas federadas. Afronta ao art . 144 da Constituição Estadual. Incidência do tema nº 484 em repercussão geral no STF. Vício formal. Reconhecimento . Decreto legislativo não é instrumento hábil à fixação de subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. Exigência constitucional de lei de iniciativa do próprio Poder Legislativo (violação aos arts. 19, caput, e 20, inc. V, da Constituição Estadual) . Violação ao art. 113 do ADCT. Ocorrência. Criação de despesa obrigatória, cujo processo de elaboração foi deflagrado sem prévio estudo do impacto financeiro e orçamentário. Precedentes desta Corte. Procedente a ação. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2191682-44.2022 .8.26.0000 São Paulo, Relator.: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 15/03/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/03/2023) – grifou-se.

Idêntico raciocínio tem sido adotado por essa egrégia Corte de Justiça, como se confere nos seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.550/2022. MUNICÍPIO DE CERRITO. AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT. EQUILÍBRIO FISCAL. ART. 8º, CAPUT, E 19, CAPUT, DA CE/89. ARTS. 16 E 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RAZOABILIDADE. 1. Lei nº 1.550/2022, do Município de Cerrito, que institui gratificação no valor de 40% (quarenta por cento) do vencimento básico aos servidores públicos



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

municipais ocupantes do cargo de motorista, designados a desempenhar atividades em caminhão caçamba. 2. Norma que cria despesa obrigatória de caráter continuado para o Erário Municipal. Ausente estudo prévio de impacto financeiro e orçamentário. Afrenta à sustentabilidade fiscal. Exigência constante dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Regras de observância obrigatória pelos Municípios por força do que dispõem o art. 163 da CF/88 e o art. 8º, caput, da CE/89. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89), visto que a criação de despesas de forma desordenada resulta em embaraços à atividade administrativa do Município. A gestão prudente dos recursos públicos é o parâmetro de razoabilidade estabelecido pelo ordenamento constitucional. Precedentes desta Corte. 3. O art. 113 do ADCT exige que a proposição legislativa que crie despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Princípio extensível a todos os entes da federação. Precedente do STF. 4. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que o termo inicial seja deslocado para a data de publicação do acórdão (art. 27 da Lei nº 9.868/99), em obediência aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé, da proteção da confiança, e da irrepetibilidade das verbas alimentares. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085720126, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 20-04-2023) – grifou-se.

AÇÃO 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 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. Afrenta aos dispositivos



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

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) – grifou-se.

AÇÃO 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. 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



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

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) – grifou-se.

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

3.2. Com efeito, evidenciadas as máculas à Constituição Federal, o feito deve ser julgado procedente.

4. Pelo exposto, opina a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** pela **procedência** do pedido.

Porto Alegre, 25 de setembro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos².

AABSC

² Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ SUBJUR Nº 400/2025