



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso de
suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento no artigo
129, inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95,
§ 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei
Municipal n.º 2.286, de 21 de março de 2024**, que *concede Revisão
Geral Anual aos servidores do Município e dá outras providências*,
de **Gramado Xavier**, pelas seguintes razões de direito.

1. O ato normativo impugnado foi vazado nos
seguintes termos:



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

LEI MUNICIPAL Nº 2.286, DE 21 DE MARÇO DE 2024.

Dispõe sobre o regime de despesas de pronto pagamento no âmbito do Poder Executivo do Município de Gramado Xavier/RS.

(...)

Art. 1º. *Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a conceder revisão geral anual, na forma do inciso X do art. 37 da Constituição Federal, das remunerações dos Servidores Públicos do Município de Gramado Xavier, no percentual de 5,0% (cinco por cento) a partir de março de 2024.*

Art. 2º. *O salário-base dos Servidores Públicos Municipais, será atualizado, no percentual antes definido, sobre os atuais salários, vencimentos básicos e Gratificações do Pessoal Civil do Município, fixados nas tabelas de salários dos Artigos 31 e 32 da Lei Municipal nº 0867 de 21 de maio de 2007, que estabelece o plano de pagamento do Quadro Geral de Cargos Públicos em Comissão e correspondentes Funções Gratificadas do Município de Gramado Xavier.*

Art. 3º. *Em razão dos reajustes concedidos por esta Lei, as atuais tabelas de Vencimentos Básicos, Gratificações do Pessoal Civil do Município, passarão a vigorar, a partir de 1º de março de 2024, com os valores atualizados, constantes nas tabelas I, e II desta Lei, que passam a integrar a mesma, para todos os efeitos e finalidades.*

Art. 4º. *Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de março do ano de 2024.*

Gabinete do Prefeito Municipal de Gramado Xavier/RS, 21 de março de 2024.

JOSÉ MARCELO LAUFER *Prefeito Municipal*

AIRTON BERTÉ *Vice-Prefeito*



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

2. A **Lei n.º 2.286/2024**, oriunda de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo (**PL n.º 2355/2024**, em anexo) concedeu Revisão Geral Anual aos servidores do Município de Gramado Xavier.

Referida lei municipal, todavia, padece de inconstitucionalidade, como se verá a seguir.

Na espécie, a invalidade deriva, substancialmente, da circunstância de que a norma em questão majorou os vencimentos dos servidores públicos municipais, em relação aos patamares anteriormente vigentes, **o que não pode ser autorizado sem que se apresente a estimativa do impacto financeiro e orçamentário daí decorrente, como ocorreu no caso presente¹.**

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador², 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*

¹ Importante assentar que a ausência de estudo de impacto financeiro e orçamentário restou expressamente reconhecida pelo Município, conforme manifestação exarada nos autos do Procedimento nº 01530.000.076-2025, que instrui a presente exordial.

² 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.*



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

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:

*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



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

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 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 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,



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

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

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 edição de normas que ensejem incremento de despesas com servidores públicos tem a sua validade condicionada à prévia avaliação de seu impacto financeiro e orçamentário. Sobre o assunto, pertinente colacionar os seguintes precedentes, oriundos deste Egrégio Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.880/2022, DE DONA FRANCISCA/RS. AMPLIAÇÃO DA CARGA HORÁRIA DOS CARGOS DE MONITORA DE MENORES, SERVENTE E ODONTÓLOGO, E CONSEQUENTE REMUNERAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PRÉVIA ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA E DECLARADA. MODULAÇÃO DOS



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

*EFEITOS.I. A despeito de a regra do art. 113 do ADCT ter sido incluída na Constituição pela EC nº 95/ 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal da União, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que essa norma aplica-se a todos os entes federados. Precedentes. II. A **norma Municipal que amplia a carga horária de cargos públicos e seus respectivos vencimentos, quando não instruída com a devida estimativa de seu impacto financeiro e orçamentário, enseja inconstitucionalidade formal.** Declara a inconstitucionalidade por ofensa ao art. 8º, caput, da Constituição Estadual c/c art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Jurisprudência.III. Possibilidade de modulação dos efeitos a fim de resguardar a segurança jurídica. Inteligência do art. 27 da Lei nº 9.868/1999. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 50308021220258217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2025)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.053/23, DO MUNICÍPIO DE BOM PRINCÍPIO. DESPESA COM PESSOAL. DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO. AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT. ART. 8º, CAPUT, DA CE/89. RAZOABILIDADE. ART. 19, CAPUT DA CE/89. 1. Lei Complementar nº 3.053/23, do Município de Bom Princípio, que possibilita que servidores públicos detentores de cargos efetivos optem pela inclusão "de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança" para efeito de cálculo do benefício previdenciário a ser concedido. Normativa que gera aumento de despesa para o Erário Municipal. Despesa obrigatória de caráter continuado. 2. Inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Violação do art. 113 do ADCT, aplicável aos Municípios por força do art. 8º, caput, da CE/89. Precedente do STF. Norma de repetição obrigatória direcionada a todos os entes federados. Não cumprimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Afronta ao princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89). Precedente desta Corte. 3. Norma impugnada desacompanhada



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

de estudo atuarial e financeiro. Arts. 40, caput, da Constituição Federal e 41, caput, da CE/89. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 53217548720248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 06-06-2025)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.620/2022, DE 06 DE SETEMBRO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE SERTÃO. INICIATIVA PARLAMENTAR. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL CARACTERIZADOS. 1. A iniciativa parlamentar modificadora de diploma legal que dispõe sobre a percepção dos adicionais de insalubridade e periculosidade, pelos servidores municipais e dá outras providências, de modo a acrescentar ao rol dos cargos que fazem jus ao recebimento de insalubridade em grau máximo o de Motorista/Operador de Máquinas, invadindo a competência privativa do Prefeito Municipal, padece de inconstitucionalidade, com base no que disciplina o artigo 60, II, “b”, da Constituição Estadual e artigo 84, III, da Constituição Federal. Configurada a hipótese de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa 2. Diploma legal em apreço que, prevendo o pagamento de adicionais aos servidores públicos, inovou o ordenamento jurídico, de modo a acarretar o incremento de despesas, comprometendo, inquestionavelmente, o planejamento financeiro do ente municipal, medida essa que não prescinde de prévio estudo do impacto do benefício concedido nas contas do ente federado, o que, com base no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, expõe a inconstitucionalidade da norma também sob o prisma material. Precedentes desta Corte. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085706554, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 20-04-2023)



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

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 indesviável a declaração da sua inconstitucionalidade.

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pelas promulgações e publicações das normas impugnadas, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa das normas, na forma do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual;

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Municipal n.º 2.286, de 21 de março de 2024**, que *concede Revisão Geral Anual aos servidores do Município e dá outras providências*, de **Gramado Xavier**, por ofensa ao artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual,



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

bem como ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 24 de novembro de 2025.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).

PC