



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 nº 2.293, de 21 de março de 2024**, que *dispõe sobre o
reajuste da remuneração dos servidores do Poder Legislativo*, 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 N°. 2293 DE 21 DE MARÇO DE 2024.

Dispõe sobre o reajuste da remuneração dos servidores do Poder Legislativo.

(...)

Art. 1° - O Poder Legislativo do Município de Gramado Xavier/RS concede reajuste na remuneração dos servidores públicos deste poder, no percentual de 5% (cinco por cento).

Art. 2° - As despesas decorrentes desta lei serão suportadas pela rubrica orçamentária já prevista no orçamento do Município.

Art. 3° - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação retroagindo seus efeitos a partir de 1° de março de 2024.

Art. 4° - Revogam-se as disposições em contrário.

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

JOSÉ MARCELO LAUFER *Prefeito Municipal*

AIRTON BERTE *Vice-Prefeito*

2. A Lei nº 2.293/2024, oriunda de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo (**PL nº 097/2024**, em anexo) concedeu o reajuste da remuneração dos servidores do Poder Legislativo no percentual de 5% (cinco por cento), a serem suportadas pela rubrica orçamentária que havia sido prevista no orçamento do respectivo Município.

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



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

Na espécie, a invalidade deriva, substancialmente, da circunstância de que a norma em questão concedeu reajustes nos vencimentos dos servidores públicos municipais, no percentual de 5% (cinco por cento), em relação aos patamares anteriormente vigentes, promovendo, conseqüentemente, o incremento de despesas obrigatórias, **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 nº 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 infraconstitucional, prevista na Lei Complementar Federal nº

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.



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

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 financeiro³.

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.*

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*.

³ Salienta-se que não se trata propriamente de uma inovação no ordenamento jurídico, porquanto tal obrigatoriedade já constava da Lei de Responsabilidade Fiscal, precisamente no artigo 14, que assim dispõe:

(...)

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:



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

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 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



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

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 nº 5.816, ajuizada contra a Lei nº 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 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



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

*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) – 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.
[...].*



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

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 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)*



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

*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 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



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

*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)*

Assim, uma vez evidenciada a contrariedade da lei fustigada 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. 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):



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

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 nº 2.293, de 21 de março de 2024**, que *dispõe sobre o reajuste da remuneração dos servidores do Poder Legislativo*, de **Gramado Xavier**, por ofensa ao artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 12 de janeiro de 2026.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

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