



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

**PROCESSO Nº 5386680-43.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: MUNICÍPIO DE GRAMADO DOS LOUREIROS

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
GRAMADO DOS LOUREIROS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI
MOREIRA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Gramado dos Loureiros. Lei Municipal nº 1.309/2021. Concessão de Revisão Geral Anual (RGA) a servidores públicos no ápice da pandemia de Covid-19. Violação ao regime extraordinário de responsabilidade fiscal instituído pela Lei Complementar Federal nº 173/2020. 1. Preliminar de não conhecimento parcial. Suscitação pela Procuradoria-Geral do Estado sob alegação de inviabilidade de controle abstrato estadual em face de norma federal. Rejeição. As normas gerais de direito financeiro ditadas pela União consubstanciam balizas macroeconômicas de



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

observância obrigatória pelas ordens locais. Ingresso automático no bloco de constitucionalidade estadual por força do princípio da simetria. Prefacial desacolhida. 2. Mérito. 2.1. O modelo de repartição de competências e as diretrizes nacionais de direito financeiro. A Constituição Federal outorga à União a competência concorrente para editar normas gerais de direito financeiro (artigo 24, inciso I, e § 1º, da CF), conformando um bloco normativo cogente. A competência do Município (artigo 30, incisos I e II, da CF) ostenta natureza estritamente suplementar, não lhe sendo lícito inovar em oposição às restrições macroeconômicas instituídas no plano federal. 2.2. A Lei Complementar Federal nº 173/2020 e o Tema 1137 do STF. O artigo 8º, inciso I, do referido diploma legal proibiu a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração até 31 de dezembro de 2021, em caráter de contrapartida fiscal sinalagmática. Supremo Tribunal Federal que, na sistemática da Repercussão Geral (Tema 1137) e no julgamento conjunto das ADIs 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, reconheceu a higidez da vedação. Caráter impositivo do congelamento fiscal que abrange, inclusive, o instituto da revisão geral anual (RGA). Impossibilidade de adoção de hermenêutica flexível subnacional sob o pretexto de mera recomposição de perdas inflacionárias da moeda. 2.3. O vício formal orgânico por invasão de competência. A edição da Lei Municipal nº 1.309/2021, que outorgou reajuste de 4,51% sobre a folha de pagamento do Executivo local em 2021, evidencia transbordamento material da autonomia legislativa do Município. Oposição direta ao comando proibitivo nacional e usurpação da competência da União para ditar



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

normas gerais de responsabilidade fiscal. Ofensa ao princípio federativo e ao dever de equilíbrio orçamentário positivados na Carta Gaúcha. 2.4. Inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento. O vício insanável que macula o núcleo material da norma - a concessão do índice financeiro em lapso temporal proibitivo - contamina a integralidade do texto normativo impugnado. Relação de subordinação lógica e jurídica que impõe a extirpação de todas as cláusulas acessórias, condicionantes e operacionais (como data de vigência, índices de referência e regras de impacto orçamentário). PARECER PELO DESACOLHIMENTO DA PRELIMINAR E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo **Prefeito Municipal de Gramado dos Loureiros**, com fundamento no artigo 125, § 2º, da Constituição Federal, nos artigos 95, 96 e 97 da Constituição Estadual, bem como na Lei Estadual nº 11.431/2000. A representação volta-se contra a **Lei Municipal nº 1.309/2021**, que concedeu Revisão Geral Anual (RGA) no percentual de 4,51% aos servidores públicos municipais, editada em suposta contrariedade às restrições financeiras nacionais decorrentes do enfrentamento à pandemia da Covid-19.

O proponente sustentou sua legitimidade ativa com amparo no texto constitucional estadual. No mérito, afirmou que a norma impugnada foi editada em consonância com as orientações iniciais do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul



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

(Estudo sobre a Lei Complementar Federal nº 173/2020 e Nota Técnica nº 003/2020), as quais autorizavam a reposição inflacionária limitada ao IPCA por se tratar de mera preservação do poder aquisitivo. Argumentou, todavia, que o Plenário da referida Corte de Contas alterou substancialmente seu posicionamento ao conceder medida cautelar nos autos do Processo nº 09626-0200/21-7, assentando a vedação integral a qualquer reajuste no período. Asseverou que, em cumprimento à nova orientação do órgão de controle externo, o Poder Executivo editou decreto de suspensão dos efeitos do ato normativo local e encaminhou projeto de lei visando à sua revogação formal, o qual restou rejeitado pelo Poder Legislativo. Defendeu que a manutenção da lei municipal viola frontalmente o artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 173/2020 - cuja constitucionalidade foi ratificada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs nºs 6442, 6447, 6450 e 6525 e no Tema nº 1137 da repercussão geral -, além de malferir o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, e os artigos 8º, 29 e 58 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Invocando a presença do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, este consubstanciado no risco de impacto fiscal contínuo e na multiplicação de demandas individuais - inclusive com provimento desfavorável ao erário no Recurso Inominado Cível nº 5000462-56.2023.8.21.0113/RS -, pleiteou a concessão de medida liminar para suspender integralmente a eficácia do texto legal. Requereu a procedência final da ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.309/2021 com efeitos *ex tunc* (Petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).



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

O pedido liminar foi deferido (Evento 5).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou manifestação no exercício da curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual. Em preliminar, sustentou o não conhecimento parcial da ação direta por inadmissibilidade da via eleita. Asseverou que a suposta ofensa ao artigo 37, inciso X, da Carta Federal, bem como aos preceitos da Constituição Estadual atinentes à responsabilidade fiscal, ao equilíbrio orçamentário e aos limites de despesa com pessoal, demandaria o prévio e indispensável exame de legislação infraconstitucional federal, especificamente da Lei Complementar nº 173/2020. Pontuou, com amparo em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça gaúcho, que o controle abstrato não se presta a dirimir crises de legalidade ou hipóteses de inconstitucionalidade meramente reflexa ou oblíqua, ante a ausência de confronto direto e imediato com o texto constitucional. No mérito, defendeu a improcedência do pedido com a consequente manutenção do texto legal impugnado. Argumentou com base no princípio da presunção de constitucionalidade das leis e na garantia da independência, harmonia e tripartição dos poderes estatais, conforme preceitua o artigo 2º da Constituição Federal. Pugnou, por fim, pelo acolhimento da premissa preliminar para que a ação seja conhecida apenas em parte e, no que remanescer, pela total improcedência da representação (Evento 20).



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

A Câmara Municipal de Vereadores de Gramado dos Loureiros, conquanto devidamente intimada por meio de sua Procuradoria Virtual para prestar informações, deixou transcorrer o prazo legal de 30 dias sem qualquer manifestação. Constatou-se que o advogado Dr. Claudio Roberto Olivaes Linhares, então vinculado à entidade nos autos eletrônicos, peticionou comunicando que não mais atuava na representação jurídica do parlamento local, requerendo a exclusão de seu nome e aduzindo que o ente público presumivelmente omitiu-se em providenciar o cadastramento de seu novo procurador no sistema. A Secretaria do Órgão Especial, por sua vez, certificou que, nos termos do regramento de regência do processamento eletrônico (Ato nº 055/2021-P), a gestão interna de representantes cadastrados nas Procuradorias Virtuais compete privativamente aos próprios órgãos jurisdicionados, carecendo a Secretaria de atribuição técnica para realizar a inclusão ou remoção de advogados. Asseverou, por fim, que a despeito do decurso do prazo *in albis*, não houve, até o momento, a regularização da representação processual da referida entidade legislativa (Petição no Evento 14 e Informações da Secretaria no Evento 21).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. O ato normativo questionado possui o seguinte teor:

LEI MUNICIPAL Nº 1.309/2021

“Estabelece o índice para a revisão geral, anual, dos servidores do Poder Executivo, e dá outras providências”.



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

ARTUR CEREZA, Prefeito Municipal de Gramado dos Loureiros, Estado do Rio Grande do Sul, no uso das atribuições que lhe são concedidas pela Legislação em vigor.

FAZ SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores VOTOU e APROVOU e eu PROMULGO e SANCIONO a seguinte LEI COMPLEMENTAR:

Art. 1º Em obediência ao artigo 8º, inciso VIII, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a revisão geral anual, de que trata o inciso X, parte final do Art. 37, da Constituição Federal, será feita pela aplicação do índice de 4,51 % (quatro vírgula cinquenta e um por cento), no ano de 2021, na folha de pagamento do mês de janeiro/2021, aos servidores públicos municipais do Poder Executivo, pertencentes ao quadro geral, incluídos servidores efetivos, ativos e inativos, cargos em comissão, funções gratificadas, contratos temporários e professores.

§ 1º O percentual de revisão de que trata o caput deste artigo, calculado sobre o respectivo vencimento dos servidores públicos, corresponde à inflação registrada pelo índice IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) durante o período compreendido entre janeiro a dezembro de 2020.

§ 1º Considerando o estabelecido no Art. 1º, o padrão de referência, a contar do mês de janeiro de 2021, passa a ter os seguintes valores: R\$ 294,34 (Duzentos e noventa e quatro reais, trinta e quatro centavos), para os servidores integrantes do quadro dos cargos de provimento efetivo e R\$ 387,60 (Trezentos e oitenta e sete reais, sessenta centavos), para os servidores integrantes do quadro dos cargos em comissão.

Art. 2º Fica, ainda, estabelecido que a revisão geral anual de que trata o inciso X, parte final do Art. 37, da Constituição Federal, doravante será concedida na folha de pagamento do mês de janeiro de 2021.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas às disposições em contrário.

Observação: a redação da norma conta com dois parágrafos 1º no artigo 1º (Evento 1 – OUT6).



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

3. Verifica-se que a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado traz ao debate questão processual prejudicial que exige desate antes do ingresso no exame de fundo da controvérsia constitucional.

O órgão de representação judicial do Estado suscita o não conhecimento parcial da ação direta por inadmissibilidade da via eleita, asseverando que a aferição da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.309/2021 demandaria o prévio exame de legislação infraconstitucional federal, configurando hipótese de ofensa meramente reflexa ou oblíqua.

Pois bem.

No âmbito do controle abstrato de constitucionalidade contemporâneo, o parâmetro de confronto não pode ser examinado a partir de um formalismo estrito e isolado, apartado da engenharia do pacto federativo. Na hipótese vertente, a leitura global da exordial deixa evidente que a pretensão deduzida cinge-se à desobediência do Município de Gramado dos Loureiros às balizas nacionais de contenção de despesas de pessoal editadas em regime fiscal extraordinário.

O fato de a controvérsia perpassar a exegese de diploma complementar federal não induz ao não conhecimento da medida, visto que a fiscalização abstrata local tem como esteio alegada afronta a dispositivos constitucionais que consagram os princípios da responsabilidade fiscal, do equilíbrio orçamentário e da submissão dos entes municipais às normas gerais de direito



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

financeiro editadas pela União, qualificando-se como verdadeiras normas de reprodução obrigatória e de remissão expressa.

Ademais, impende sublinhar que, em sede de controle concentrado, vigora o princípio da causa de pedir aberta (*causa petendi aberta*), o qual confere ao Tribunal de Justiça plena liberdade para confrontar o ato impugnado em face de todo o bloco de constitucionalidade vigente. Como as normas que balizam as finanças públicas e os limites de gastos com pessoal encerram comandos de reprodução compulsória pela esfera estadual - os quais se incorporam implicitamente ao parâmetro de controle local, conforme consolidado no Tema 484 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal¹ -, a preliminar de ofensa reflexa revela-se superável.

Constatado que a desobediência à norma nacional de finanças (Lei Complementar Federal nº 173/2020- doravante “LC 173/2020”) corporifica em última análise, frontal violação aos deveres de responsabilidade fiscal impostos pela Carta Gaúcha, o debate transmuda-se em autêntica questão constitucional federativa, impondo-se a rejeição da preliminar em homenagem à primazia do julgamento de mérito.

De resto, nos casos de inconstitucionalidade formal orgânica - tese central do proponente - o que se está em discussão é a

¹ *Tese:*

1) *Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados; e 2) O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

invasão de competência de um ente por outro e a jurisprudência desse Egrégio Órgão Especial reiteradamente vem admitindo o controle concentrado de constitucionalidade, mesmo quando necessário prévio cotejo entre atos normativos infraconstitucionais. Isso porque o ponto nodal da controvérsia, nessas hipóteses, é precisamente a afronta às normas gerais editadas pelo ente de maior abrangência. Exemplificativamente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. OBRIGATORIEDADE DE GUIA DE TURISMO REGIONAL EM EXCURSÕES. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E LIBERDADE PROFISSIONAL. 1. A Lei Municipal nº 4.921/2024 invade a competência legislativa privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões, prevista no artigo 22, inciso XVI, da Constituição Federal, aplicável por simetria à Constituição Estadual. 2. A profissão de guia de turismo já se encontra regulamentada em âmbito federal pela Lei nº 8.623/1993 e pelo Decreto nº 946/1993, que estabelecem quatro categorias distintas de guias de turismo, incluindo o guia regional e o guia de excursão nacional. 3. Ao estabelecer a obrigatoriedade exclusiva da presença de guia de turismo regional em excursões, a lei municipal cria uma reserva de mercado para uma única categoria profissional, excluindo as demais categorias previstas na legislação federal. 4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre condições para o exercício de profissões, sendo inconstitucional a norma estadual ou municipal que impõe condições ao exercício de determinada profissão. 5. A lei municipal também viola os princípios da livre iniciativa e da liberdade de exercício profissional, consagrados nos artigos 5º, inciso XIII, e 170, caput, da Constituição Federal, ao impedir que profissionais devidamente habilitados pela legislação federal exerçam suas atividades no município. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (Direta de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Inconstitucionalidade, Nº 52211221920258217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em: 16-04-2026)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL. LEI MUNICIPAL Nº 3.251, DE 06/05/2025. PROIBIÇÃO DE VACINAÇÃO OBRIGATÓRIA CONTRA COVID-19 E DE EXIGÊNCIA DE COMPROVANTE DE IMUNIZAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. Em matéria de proteção e defesa da saúde, a Constituição Federal, em seu art. 24, inciso XII, estabelece competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre a matéria, cabendo à União a edição de normas gerais, sem exclusão da competência suplementar dos demais entes federativos. Aos Municípios, por sua vez, compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal. Tais normas são de reprodução obrigatória, conforme reconhecem os arts. 1º e 8º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Lei Federal nº 13.979/2020 previu expressamente, em seu art. 3º, inciso III, alínea "d", a possibilidade de adoção de vacinação compulsória, ao passo que a Lei Federal nº 6.259/1975 disciplina o Programa Nacional de Imunizações e atribui ao Ministério da Saúde a definição das vacinas de caráter obrigatório. A norma municipal impugnada, ao vedar a vacinação obrigatória contra a COVID-19 e impedir a exigência de comprovante de imunização para acesso a serviços, emprego ou matrícula, não se limita ao exercício de competência suplementar, mas estabelece disciplina normativa em sentido contrário às normas gerais editadas pela União e à política nacional de imunização, em matéria de inequívoco interesse nacional. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a vacinação compulsória não se confunde com vacinação forçada, admitindo-se a implementação de medidas indiretas, inclusive a exigência de certificado de vacinação, desde que observados critérios de razoabilidade, proporcionalidade e respaldo científico. Também assentou que, uma vez integrada a vacina ao plano nacional de imunização, não pode o poder público municipal normatizar no sentido de sua não obrigatoriedade. A competência municipal para legislar sobre saúde pública é suplementar. O Município pode, em atenção a



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

peculiaridades locais, adotar disciplina mais restritiva e protetiva, mas não flexibilizar o regime normativo estabelecido pelas normas gerais, a ponto de esvaziar a eficácia da política pública de imunização e comprometer a tutela da saúde coletiva. A vedação da obrigatoriedade vacinal e da exigência de comprovante de vacinação instituída pela lei local cria indevido esvaziamento normativo em tema sensível de interesse público, desarticula a atuação coordenada dos entes federativos no enfrentamento da pandemia e configura retrocesso na proteção da saúde pública. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, e 19, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 24, inciso XII, e seus parágrafos, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 52651446520258217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 16-04-2026).

Assim, a prefacial não merece prosperar.

4. DO MÉRITO

Em linhas gerais, pode-se dizer que a Constituição Federal contempla cinco modalidades de partilha de competências: 1) a **competência privativa enunciada da União** (artigo 22); 2) a **competência comum enunciada** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23); 3) a **competência concorrente enunciada** da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24); 4) a competência reservada não enunciada dos Estados (artigo 25, § 1º); e 5) a **competência reservada e comum, parcialmente enunciada**, dos Municípios (artigo 30).



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

A competência expressa no artigo 23 da Constituição Federal *cuida de tarefas não legislativas*².

Já a competência concorrente do artigo 24 é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados) ocupa espaços definidos. A União edita normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas. Em princípio, portanto, a União não estaria autorizada a criar leis pormenorizadas que esgotassem o assunto, de modo a violar a autonomia dos Estados.

Paralelamente, a competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (artigo 25, § 1º, da Constituição Federal).

Nessa linha, aos Municípios cabe, fundamentalmente, regradar os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal). De fato, a nota característica da competência legislativa dos Municípios é o *interesse local* (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal), como leciona Uadi Lammêgo Bulos³:

*[...]. Aqui estamos diante da competência genérica dos Municípios, ancorada no princípio da predominância do interesse local. Controvérsias à parte, **interesse local é aquele***

² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493.

³ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991.



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

que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município. A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico-hospitalares, lojas, shopping centers, etc). [...]– grifou-se.

Estabelecidas essas premissas, sobretudo com relação ao espaço legislativo que compete aos Municípios, passa-se à especificidade.

4.1. Violação à competência concorrente da União para editar normas gerais sobre direito financeiro e responsabilidade fiscal

O artigo 24, inciso I⁴, da Constituição Federal prevê competir concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre direito financeiro. No âmbito dessa competência concorrente, o § 1º do referido dispositivo estabelece que a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, as quais possuem natureza de diretrizes estruturantes e de observância nacional obrigatória, vinculando inclusive a atuação legislativa e administrativa dos Municípios por força do princípio da simetria.

Trata-se de disciplina de coordenação federativa cujo conteúdo **abrange o estabelecimento de balizas macroeconômicas necessárias à preservação da higidez fiscal de toda a República,**

⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)



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

como dita o artigo 169, *caput*, da Carta Magna⁵, o qual subordina a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos limites estabelecidos em lei complementar federal. O núcleo dessas normas gerais de direito financeiro compreende, portanto, regras que fixam tetos de gastos, proibições temporárias de expansão de despesas obrigatórias e mecanismos de contingenciamento em momentos de crise, conformando um bloco normativo cogente que limita a autonomia política e financeira dos entes subnacionais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal confirma a imperatividade desse modelo de repartição vertical, assentando de forma estável que afronta a competência concorrente da União para editar normas gerais de direito financeiro o diploma de ente federado menor que edita disciplina em desacordo com as balizas fixadas na legislação nacional de regência.

Nesse sentido, a Suprema Corte, ao julgar a Ação Diretiva de Inconstitucionalidade nº 5456/RS⁶, sob a relatoria do

⁵ Art. 169. *A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)*

⁶ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 12.069/2004, EM SUA REDAÇÃO ORIGINAL, ARTIGO 5º DA LEI ESTADUAL 12.585/2006 E LEI ESTADUAL 14.738/2015, TODAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DISPONIBILIZAÇÃO AO ESTADO DE 95% DOS RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA FINALIDADES DISCRICIONÁRIAS. DESACORDO COM AS NORMAS FEDERAIS DE REGÊNCIA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PROCESSUAL E SOBRE NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO (ARTIGOS 22, I, E 24, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A administração da conta dos depósitos judiciais e extrajudiciais, porquanto constitui matéria processual e direito financeiro, insere-se na competência legislativa da União. Precedentes: ADI 2.909, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe de 11/6/2010; ADI 3.125, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe de 18/6/2010; ADI 5.409-MC-Ref, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 13/5/2016; ADI



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

Ministro Luiz Fux, declarou a inconstitucionalidade de normas gaúchas que dispunham sobre a destinação de recursos financeiros **de maneira dissonante do âmbito normativo estabelecido pelas leis complementares federais vigentes**, reafirmando o dever de estrita observância das balizas macroeconômicas nacionais por todas as ordens jurídicas parciais.

No mesmo diapasão, o Pretório Excelso, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7060/SE⁷,

5392-MC, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 19/9/2016; ADI 5.072-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 16/2/2017. 2. A iniciativa de lei visando a disciplinar o sistema financeiro de conta de depósitos judiciais não cabe ao Poder Judiciário, mercê de a recepção e a gestão dos depósitos judiciais terem natureza administrativa, não consubstanciando atividade jurisdicional. Precedente: ADI 2.855, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe de 12/5/2010. 3 In casu, a Lei 12.069/2004, do Estado do Rio Grande do Sul, em sua redação original e com as alterações das Leis estaduais 12.585/2006 e 14.738/2015, ao autorizar a disponibilização ao Estado de percentual dos recursos dos depósitos judiciais efetuados perante a Justiça estadual, bem como ao disciplinar sua utilização pelo Poder Executivo, usurpa competência da União para legislar sobre direito processual (artigos 22, I, da Constituição Federal). 4. As leis estaduais sub examine, ao permitirem a utilização dos recursos de depósitos judiciais em percentual superior ao previsto na legislação nacional, e ainda para finalidades discricionárias, bem como ao estabelecer o repasse de rendimentos dos depósitos judiciais ao Fundo de Reparamento do Poder Judiciário, contrariam o âmbito normativo das normas em vigor (artigo 101, §§ 2º, I e II, e 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Lei Complementar federal 151/2015) e da Lei federal 10.482/2002, vigente à época da edição da Lei estadual impugnada, e invade a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro (artigo 24, I, da Constituição Federal). 5. A segurança jurídica impe a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade das leis estaduais objurgadas, a fim de que a sanatória de um vício não propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional, máxime porque as normas possibilitaram ao Poder Executivo estadual a utilização de percentual dos recursos em finalidades não previstas na legislação federal, que poderiam ficar desamparadas pela aplicação fria da regra da nulidade retroativa. 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 12.069/2004, em sua redação original, do artigo 5º da Lei estadual 12.585/2006, e da Lei estadual 14.738/2015, todas do Estado do Rio Grande do Sul, com eficácia ex nunc, a partir da data do presente julgamento. (ADI 5456, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15-04-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 11-05-2020 PUBLIC 12-05-2020)

⁷ Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 151, § 12, da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. Emenda parlamentar impositiva. Vedação do cômputo de “restos a pagar” para o cumprimento da execução orçamentária e financeira obrigatória dos programas de trabalho incluídos no âmbito daquela unidade federativa. Inconstitucionalidade. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II, § 1º, da CF/88). **Reserva de lei**



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

relatada pelo Ministro Dias Toffoli, repeliu inovação em texto constitucional estadual que dispunha sobre limites de execução orçamentária e financeira à margem das balizas nacionais, **assentando de forma categórica que a competência legislativa dos entes subnacionais em matéria financeira ostenta natureza meramente suplementar, vocacionada tão somente a aditar especificidades locais, sem o condão de extrapolar ou mitigar as restrições e o modelo de gestão fiscal desenhado pelas leis complementares federais de caráter nacional.**

complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/88). Emendas Constitucionais nºs 86/15 e 100/19 e Lei Federal nº 4.320/64. Reprodução obrigatória. Princípio da simetria. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. 1. A Constituição Federal determina que é da União a competência para a edição de normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II), reservando aos estados e ao Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar, de forma a adicionar situações específicas que somente podem ser observadas no âmbito local. Ademais, as normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, sobre gestão financeira e sobre critérios para a execução de programações de caráter obrigatório (como as emendas parlamentares impositivas) estão reservadas a lei complementar federal (arts. 163 e 165 da CF). 2. A Emenda Constitucional nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, originária da “PEC do Orçamento Impositivo”, passou a prever as chamadas emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA) e representa uma exceção às emendas parlamentares autorizativas, tendo por escopo tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (art. 166, § 11, da CF). 3. O constituinte sergipano, no intuito de garantir a execução total do orçamento impositivo no mesmo exercício financeiro da respectiva lei orçamentária, inovou ao impedir que se considere o cômputo de qualquer percentual de despesas inscritas em restos a pagar, para fins do cumprimento da execução orçamentária e financeira no âmbito do Estado de Sergipe (§ 12 do art. 151 da CE). In casu, ao atribuir às referidas emendas estaduais parlamentares impositivas vedação orçamentária não prevista na Constituição Federal (art. 166, § 17, da CF, alterado pela EC nº 126/22), o constituinte derivado decorrente extrapolou os limites de sua competência suplementar legislativa. 4. O Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados. Por conseguinte, as regras introduzidas à CF/88 por meio da edição das Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19 e nº 126/22 devem ser observadas pelo legislador estadual, por força do princípio da simetria. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade formal do § 12 do art. 151 da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. (ADI 7060, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-08-2023 PUBLIC 03-08-2023)



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

4.2. A Lei Complementar Federal nº 173/2020 como norma geral nacional e legítimo parâmetro de regência fiscal extraordinária

O espaço abstrato das normas gerais de direito financeiro restou preenchido de forma legítima e cogente com a edição da LC nº 173, de 27 de maio de 2020, diploma que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Diante do cenário de severa crise sanitária, social e econômica que assolou o país, o legislador nacional desenhou um complexo arranjo de cooperação federativa de natureza estritamente sinalagmática, por meio do qual a União aportou vultosos recursos financeiros e suspendeu a cobrança de dívidas dos Estados e Municípios, exigindo, em contrapartida fiscal necessária, a adesão compulsória a um plano temporário e rigoroso de contenção de gastos públicos.

Como peça fundamental desse mecanismo de responsabilidade fiscal extraordinária, o artigo 8º, inciso I, do referido texto complementar⁸ estabeleceu, com vigência até 31 de dezembro de 2021, a vedação absoluta a que os entes afetados pela calamidade pública pudessem “conceder, a qualquer título,

⁸ Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;



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

vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos”. A utilização proposital da expressão abrangente “**a qualquer título**” denota a clara finalidade de promover um congelamento temporário e linear do crescimento vegetativo da folha de pagamento no setor público nacional, impedindo que recursos escassos fossem drenados para despesas de pessoal permanentes em detrimento das demandas emergenciais de saúde e assistência social.

A higidez e a constitucionalidade dessa intervenção nacional no arranjo remuneratório subnacional foram integralmente chanceladas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 6442, 6447, 6450 e 6525, bem como na sistemática da Repercussão Geral sob o Tema nº 1137⁹. Na oportunidade, a Suprema Corte pacificou a tese de que o congelamento temporário de despesas com pessoal é plenamente compatível com a Carta Magna, assentando que as restrições impostas pela Lei Complementar nº 173/2020 não vulneram a autonomia política dos entes federados ou a garantia da irredutibilidade de vencimentos, eis que vocacionadas a salvaguardar o equilíbrio fiscal de toda a Federação.

Sob esse prisma, restou solidificado o entendimento de que a proibição nacional alcança inclusive o instituto da revisão geral anual (RGA), uma vez que a recomposição inflacionária, a

⁹ *Tese:*

É constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).



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

despeito de sua natureza técnica de preservação do poder aquisitivo da moeda, acarreta inevitável e imediato incremento da despesa nominal com pessoal, frustrando o pacto de solidariedade financeira que viabilizou o socorro econômico federal aos Municípios.

4.3. O confronto direto e o transbordamento da competência suplementar pela Lei Municipal nº 1.309/2021

Fixada a absoluta cogência da legislação nacional, a análise minuciosa da Lei Municipal nº 1.309/2021 do Município de Gramado dos Loureiros revela contaminação por vício formal orgânico insanável.

O diploma inquinado, promulgado em 27 de janeiro de 2021 (Evento 1 – OUT6) - portanto, no ápice do período proibitivo extraordinário fixado pela União -, estabeleceu a concessão de Revisão Geral Anual (RGA) aos servidores do Poder Executivo local mediante a aplicação do índice de 4,51% sobre as folhas de pagamento. A pretexto de conferir cumprimento à literalidade do artigo 37, inciso X, da Carta Magna¹⁰, o legislador municipal imunizou a norma local ao invocar a ressalva de “determinação legal anterior” (artigo 8º, inciso VIII, da LC nº

¹⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento)



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

173/2020¹¹), incorrendo em manifesto desvirtuamento hermenêutico e em nítido excesso legislativo.

Com efeito, a literalidade do preceito nacional não deixa margem para interpretações complacentes ou distinções semânticas na esfera local, na medida em que a proibição de reajustes opera de forma impositiva e linear “**a qualquer título**”.

Embora a dogmática jurídica tradicional diferencie com propriedade os institutos do aumento real e da revisão geral anual - esta vocacionada à estrita salvaguarda do valor aquisitivo da moeda -, a *ratio legis* do diploma de finanças públicas extraordinário buscou estancar, temporariamente, todo e qualquer incremento nominal na despesa de pessoal de modo a garantir o direcionamento de recursos ao combate da calamidade pública. Permitir que o ente municipal promova o descaixe de recursos sob o rótulo de mera recomposição inflacionária importaria em esvaziar a própria substância e a utilidade prática do congelamento fiscal imposto pela União, neutralizando o pacto de responsabilidade sinalagmática que fundamentou o socorro financeiro federal aos Municípios. Foi precisamente essa a inteligência referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na fixação do Tema nº 1137 da Repercussão Geral, oportunidade em que a Suprema Corte assentou

¹¹ Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;



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

que a vedação contida na Lei Complementar nº 173/2020 possui caráter absoluto e abrange inclusive a revisão geral anual, sepultando qualquer tentativa de flexibilização interpretativa pelos entes subnacionais sob o argumento de mera recomposição de perdas inflacionárias.

Nessa mesma linha de percepção, impende sublinhar que o Pretório Excelso tem atuado de forma enérgica para reprimir tentativas do poder local de contornar o regime fiscal extraordinário por meio de hermenêuticas restritivas. Ilustrativamente, no julgamento da Reclamação nº 49.835/SC¹², o Ministro Edson Fachin cassou decisão de Tribunal de Justiça que, de forma análoga à contenda em apreço, afastava a incidência do artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar nº 173/2020 sob o manto de que a revisão geral anual (RGA) consubstanciaria mera recomposição da moeda e garantia constitucional inafastável. Naquela assentada, a Suprema Corte reafirmou a autoridade de seus precedentes vinculantes para assinalar que decisões ou diplomas normativos subnacionais que estipulam a concessão da RGA no lapso temporal de 2020 e 2021 destoam do comando de prudência fiscal nacional, fulminando toda e qualquer engenharia jurídica que busque excepcionar a regra do congelamento de gastos públicos com o funcionalismo.

¹²

Rel 49835

Relator(a): Min. EDSON FACHIN

Julgamento: 02/05/2022

Publicação: 05/05/2022



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

Ocorre que a competência outorgada aos Municípios pelo artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal¹³ possui caráter eminentemente suplementar e pressupõe estrita harmonia com as balizas gerais fixadas pela União. Ao elastecer o arcabouço normativo nacional para encartar uma concessão de reajuste inflacionário que gerou aumento nominal imediato e contínuo da despesa pública em pleno exercício fiscal de calamidade, o ente municipal rompeu os limites de sua autonomia política e financeira.

A norma de Gramado dos Loureiros não se limitou a suplementar ou adaptar a legislação federal às suas peculiaridades; ao revés, editou disciplina em sentido diametralmente oposto ao comando proibitivo da lei complementar de finanças públicas, invadindo a esfera de competência concorrente da União para ditar normas gerais de responsabilidade fiscal (artigo 24, inciso I, da CF) e malferindo, por via de simetria, os deveres de equilíbrio orçamentário que vinculam a administração local.

Constatada a usurpação da competência legislativa nacional e o transbordamento da atividade legiferante municipal, a Lei nº 1.309/2021 padece de inconstitucionalidade formal orgânica, cuja higidez não se sustenta sob o manto de mera normatização de interesse local.

¹³ Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



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

5. Da Violação ao Princípio Federativo e ao Bloco de Constitucionalidade Estadual

Ademais, o ato normativo impugnado, ao se imiscuir no espaço reservado pelo ordenamento constitucional para atuação legislativa da União, desrespeitou, em última análise, o próprio princípio federativo (artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal¹⁴), adotado pelo ordenamento constitucional estadual e aplicável aos municípios por força dos artigos 1º e 8º, *caput*, ambos da Constituição Estadual^{15,16}.

6. Da Inconstitucionalidade por Arrastamento (ou Consequencial)

A inconstitucionalidade que contamina a concessão da Revisão Geral Anual (RGA) não se restringe à previsão do índice fixado no artigo 1º, contaminando, em verdade, a integralidade do texto legal de Gramado dos Loureiros.

A matriz de inconstitucionalidade reside na própria essência do sistema instituído pela Lei nº 1.309/2021: a outorga de

¹⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

¹⁵ Art. 1º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.

¹⁶ 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.



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

reajuste remuneratório em período vedado pela legislação complementar de finanças da União. Sendo inconstitucional o núcleo da norma (o reajuste de 4,51% concedido em março de 2021), todas as demais regras acessórias, condicionantes ou operacionais contidas no diploma tornam-se inteiramente insubsistentes pela via da inconstitucionalidade por arrastamento (ou consequencial), dada a relação de dependência lógica e jurídica estabelecida entre os dispositivos legais que compõem o ato normativo em questão.

Com efeito, as disposições que regulam a data de início da vigência do índice, os novos valores de referência de padrão, o impacto orçamentário correlato ou as regras de escrituração contábil consistem em meras normas acessórias e condicionantes atreladas a uma concessão remuneratória de origem viciada. Uma vez fulminada a validade da concessão principal por ausência de competência federativa e violação às restrições da LC nº 173/2020, as cláusulas acessórias que regulam sua fruição perdem, por completo, seu suporte fático e jurídico, não restando alternativa senão a retirada de todo o diploma do ordenamento jurídico.

7. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO manifesta-se:

a) pelo **desacolhimento da preliminar** de não conhecimento parcial suscitada pela Procuradoria-Geral do Estado, haja vista que a afronta às normas gerais federais de finanças públicas



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

transmuda-se em autêntica questão constitucional federativa local por força das normas estaduais de reprodução obrigatória; e

b) no mérito, pela **procedência total da ação direta de inconstitucionalidade**, para o efeito de declarar a inconstitucionalidade da integralidade da Lei Municipal nº 1.309, de 15 de março de 2021, do Município de Gramado dos Loureiros, por vício formal orgânico resultante da invasão de competência legislativa da União e violação ao princípio federativo positivado na Carta Gaúcha.

Porto Alegre, 18 de junho de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos¹⁷.

ACQA

¹⁷ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 1257/2026