



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mrsmp.br](mailto:pgj@mrsmp.br)

**PROCESSO Nº 5321754-87.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL  
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE BOM PRINCÍPIO E CÂMARA DE  
VEREADORES DE BOM PRINCÍPIO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUIS DALL AGNOL**

---

## **MANIFESTAÇÃO FINAL**

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Município de Bom Princípio. Lei nº 3.053, de 6 de outubro de 2023, que “altera a redação do caput e do §4º do art. 14 e acrescenta o §9º ao mesmo artigo da Lei Municipal nº 1.324/2005”. Ato normativo oriundo do Poder Executivo que promove alteração na composição da remuneração de contribuição dos servidores efetivos, com potencial aumento de despesa obrigatória e de caráter continuado, desacompanhado de prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro e atuarial. Violação aos artigos 8º, ‘caput’ e 41, ‘caput’, da Constituição Estadual, ao artigo 40, caput, da Constituição Federal, e ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.*  
**MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei nº 3.053, de 6 de outubro de 2023**, que *altera a redação do caput e do §4º do art. 14 e acrescenta o §9º ao mesmo art. da LEI MUNICIPAL Nº 1324/2005 e dá outras providências*, do **Município de Bom Princípio**, por ofensa aos artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

A exordial foi recebida (Evento 4).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu defesa ao ato normativo, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (Evento 16).

Devidamente notificado, o Município de Bom Princípio alegou, em suma: a) que a lei municipal impugnada respeita os ditames constitucionais, pois apenas disciplina a incidência da contribuição previdenciária sobre parcelas de natureza remuneratória, inclusive aquelas relativas a funções gratificadas; b) o Município atuou nos limites de sua competência legislativa, nos termos do artigo 30, I, da Constituição Federal, e do artigo 8º da Constituição Estadual, ao tratar de matéria previdenciária de seus servidores efetivos e à criação de fundo próprio de previdência, sustentando a presunção de constitucionalidade da norma municipal impugnada; c) não há afronta à



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

legalidade, tampouco omissão quanto ao impacto orçamentário, porquanto os valores estão anualmente submetidos à análise atuarial específica, realizada por empresa habilitada, que subsidia o planejamento financeiro do regime próprio de previdência; d) a norma impugnada encontra respaldo no artigo 149, §1º, da Constituição Federal, que determina a contribuição dos servidores para custeio do RPPS, bem como no princípio da solidariedade previdenciária previsto na Emenda Constitucional nº 41/2003, e e) inexistem vícios materiais ou formais de inconstitucionalidade, tendo sido respeitados os critérios legais para instituição de tributo com natureza previdenciária, inclusive quanto à ausência de isenções indevidas e à vinculação das contribuições ao custeio do sistema. Ao final, requereu a improcedência da ação (Evento 18).

A Câmara de Vereadores de Bom Princípio, a despeito de ter se habilitado nos autos, deixou de apresentar manifestação acerca do mérito (Eventos 17, 20, 28 35 e 37).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o breve relatório.

**2.** Analisados os autos, verifica-se que a Câmara de Vereadores de Bom Princípio, devidamente notificada a prestar informações a respeito da norma impugnada, deixou de manifestar-se acerca das alegações vertidas na exordial, não apresentando, portanto, objeção ao pleito. Lado outro, observa-se que o Procurador-Geral do Estado, citado para oferecer defesa da lei questionada, restringiu sua



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

intervenção ao argumento formal de que esta conta com presunção de constitucionalidade.

O ente municipal, a seu turno, defendeu, em síntese: a) sua competência para dispor acerca da matéria; b) a necessidade de submissão da Administração ao princípio da legalidade; c) que *os valores auferidos pelo servidor a título de função gratificada devem ser computados em sua remuneração de contribuição para todos os fins, inclusive devendo ser utilizados no cálculo de seus proventos quando da inativação referente ao contrato efetivo*; d) a natureza tributária das contribuições previdenciárias, e e) que *o impacto econômico e financeiro alegado como embasador da inconstitucionalidade, torna-se inoquo, na medida em que todo o ano é realizado cálculo atuarial que leva em consideração essas parcelas e contribuições para a formação do fundo*.

Em relação aos itens “a”, “b”, “c” e “d”, cumpre, apenas, apontar que se tratam de afirmações que, apesar de tecnicamente corretas, não guardam qualquer relação com a impugnação vertida na peça vestibular.

Com efeito, **o vício apontado não está relacionado à legitimidade da instituição de contribuição previdenciária ou à sua base de cálculo em abstrato, mas sim à violação das normas constitucionais e legais que impõem, como condição de validade, a demonstração objetiva da viabilidade financeira e atuarial da medida adotada**, especialmente diante da ampliação do rol de parcelas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

remuneratórias sujeitas à contribuição, com reflexo direto na sustentabilidade do regime próprio de previdência social municipal.

Portanto, a defesa apresentada, conquanto juridicamente estruturada, **não enfrenta o cerne da controvérsia posta nos autos**, deixando de afastar a alegada inconstitucionalidade formal da norma impugnada.

Sendo assim, não foi trazido aos autos, seja por parte das autoridades das quais emanaram as normas impugnadas, seja por parte do Procurador-Geral do Estado, qualquer argumento apto a colocar em xeque a fundamentação jurídica apresentada na petição inicial da presente ação direta, que vai, aqui, inteiramente ratificada.

A esse respeito, reitera-se a compreensão de que a normativa em questão, transcrita na petição inicial, a qual é oriunda de Projeto de Lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, permitiu, em seu artigo 2º, que *o servidor titular de cargo efetivo **poderá optar pela inclusão na remuneração de contribuição 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 a ser concedido com fundamento no art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19-12-2003, respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no § 2º do art. 40 da Constituição Federal.***

A norma editada, todavia, padece de vício de inconstitucionalidade, como se verá a seguir.



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Na espécie, a inconstitucionalidade decorre do fato de que as medidas levadas a efeito pelo ato normativo impugnado implicam potencial incremento de despesas ao Erário, **o que não pode ser autorizado sem que se apresente a estimativa do impacto financeiro e orçamentário daí decorrente, medida esta que não foi realizada no curso da proposição legislativa que deu origem ao ato normativo ora questionado.**

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador<sup>1</sup>, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, notadamente em razão da acentuada crise econômica por que passam diversos entes da federação.

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 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.**

---

<sup>1</sup> 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](mailto:pgj@mprs.mp.br)

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)*

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*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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).

Digno de nota referir, também, 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**



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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, 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).

No voto proferido pelo Ministro-Relator, acolhido pela maioria da Corte de Vértice, à exceção apenas do ex-Ministro Marco Aurélio, restou expressamente assentada a aplicabilidade da regra insculpida no artigo 113 dos ADCT a Estados e Municípios, *in verbis*:

*[...]. Cabe, por fim, afastar o argumento suscitado pela Advocacia-Geral da União, no sentido de que a EC 95/2016 seria aplicável exclusivamente ao âmbito da União, não alcançando os demais entes federativos.*

*Como decidido por essa CORTE no julgamento da ADI 6129-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 11/9/2019, acórdão pendente de publicação), no qual apreciada, em sede cautelar, a*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*constitucionalidade de regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).  
Desse modo, em que pese a EC 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário, como o art. 113 do ADCT.[...].*

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, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.  
[...].*

Dessa forma, não há dúvida de que a permissão concedida aos servidores públicos detentores de cargos efetivos para optarem 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*, se atendidas cumulativamente às exigências constantes no artigo 40 da Constituição Federal e no artigo 2º da Emenda à Constituição Federal nº 41/2003, por ter potencial de



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

significativo incremento de despesas obrigatórias e de caráter continuado, têm a sua validade condicionada à prévia avaliação de seu impacto financeiro e orçamentário.

Nesse sentido:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 008/2022, DO MUNICÍPIO DE MIRAGUAÍ. 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 008/2022, do Município de Miraguai, que criou e ampliou o número de cargos de provimento efetivo no quadro de cargos e funções públicas do Município. Normativa que gera aumento de despesa para o Erário Municipal. Despesas obrigatórias 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. 3. A realização da diligência após o trâmite legislativo do projeto de lei não atende à exigência constitucional, que busca salvaguardar as finanças públicas em momento anterior à criação do fundamento legal da despesa. A previsão da despesa nas leis orçamentárias – LOA, LDO e PPA – não satisfaz a exigência do art. 113 do ADCT, a qual não é substitutiva dos demais requisitos legais para criação de despesa, mas, sim, constitui uma exigência a mais em prol do equilíbrio fiscal. 4. Não cumprimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Afronta ao princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89). Precedentes desta Corte. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085779692, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 14-12-2023)

**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**



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**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. Afronta aos dispositivos 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).

**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



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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 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).

Assim, a ausência de estimativa de impacto financeiro e orçamentário implica, na hipótese vertente, em **infração direta à norma prevista no artigo 113 do ADCT**, de forma que a declaração de inconstitucionalidade da lei questionada é inarredável.

**2.1.** De outro giro, a norma em liça também veio desacompanhada de estudo atuarial e financeiro.

A contribuição previdenciária<sup>2</sup>, tratando-se de tributo, submete-se aos princípios constitucionais da correlação (artigo 195, § 5º, da Constituição Federal), da finalidade (artigo 149, § 1º, da Constituição Federal), do **equilíbrio financeiro e atuarial** (artigo 40, *caput*, da Constituição Federal) e da vedação ao confisco (artigo 150, inciso IV, da Constituição Federal). Bem assim, o artigo 41, *caput*, da Constituição Estadual, determina que *O RPPS/RS tem caráter contributivo e solidário, mediante a contribuição do Estado e dos servidores civis e dos militares, ativos, inativos e pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.* Este conjunto normativo

---

<sup>2</sup> E aqui se está a tratar de norma que repercute sobre a “remuneração de contribuição”, vale repisar.  
SUBJUR N.º 1245/2024



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

de fato determina, como se nota, a observância, pelo ente público, de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário.

No caso, porém, o processo legislativo que originou a norma ora impugnada não adotou qualquer medida apta a demonstrar que as alterações levadas a efeito não irão ocasionar déficit atuarial (ou aumentar eventual déficit preexistente).

Importante assentar que a situação aqui tratada difere daquela que deu origem Tema nº 933 do Supremo Tribunal Federal, ao qual foi conferida Repercussão Geral, cuja tese fixada foi a seguinte:

*"1. A ausência de estudo atuarial específico e prévio à edição de lei que aumente a contribuição previdenciária dos servidores públicos não implica vício de inconstitucionalidade, mas mera irregularidade que pode ser sanada pela demonstração do déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida. 2. A majoração da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público para 13,25% não afronta os princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco.*

Isso porque, no julgado que deu origem ao referido Tema, estava-se diante de norma que **majorou alíquota previdenciária** (gerando aumento de receitas para custeio do sistema próprio dos servidores) no Estado de Goiás, que já havia anteriormente demonstrado sucessivos déficits. Vale transcrever o acórdão proferido no *leading case* (Recurso Extraordinário com Agravo nº 875.958/GO):

*Direito constitucional, tributário e previdenciário. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Lei estadual que aumenta*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*as alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores públicos.*

*1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que majorava a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social de 11% para 13,25%.*

*2. **A crise na Previdência Social.** A população brasileira está vivendo mais. De acordo com projeções da Organização das Nações Unidas, em 2100, o Brasil será o 10º maior país do mundo em proporção de idosos. Em paralelo, a população em idade ativa vem diminuindo, em razão da queda na taxa de fecundidade. Com isso, há menos jovens para financiar os benefícios dos mais idosos.*

*4. **A situação específica do regime de previdência do Estado de Goiás.** Nos últimos anos, o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Goiás tem apresentado significativo déficit financeiro e atuarial. A cada exercício, quase 5 bilhões de reais do orçamento do Estado são destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões. Nesse contexto, foi promulgada a Lei Complementar estadual nº 100/2012, que aumentou a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores de 11% para 13,25%.*

*5. **Alegada ausência de estudo atuarial prévio à edição da lei impugnada.** A alegação de que o projeto de lei não fora acompanhado por estudo atuarial não implica vício de inconstitucionalidade, por três razões: (a) há uma obrigação legal de realização de avaliações atuariais periódicas nos regimes próprios de previdência social (art. 1º, I, da Lei nº 9.717/1998; e art. 4º, § 2º, IV, a, da LRF), não tendo sido comprovado nos autos o seu descumprimento; (b) o que a Constituição exige como pressuposto para o aumento da contribuição previdenciária é a necessidade de fazer frente ao custeio das despesas do respectivo regime (art. 149, § 1º); e (c) o estudo atuarial de 2012, apresentado pelo Governador do Estado, revelou o grave comprometimento financeiro e atuarial do RPPS, o que configurava fundamento idôneo para a majoração do tributo.*

*6. **Razoabilidade e vedação ao confisco.** A constatação de ofensa aos princípios da razoabilidade/proporcionalidade e da*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*vedação ao confisco pressupõe uma avaliação caso a caso, voltada a apurar se (a) o aumento da carga tributária se deu na exata medida necessária para fazer frente às despesas (vedação ao excesso) e se (b) a tributação importou comprometimento do patrimônio e da renda do contribuinte em patamar incompatível com o atendimento de necessidades primordiais a uma vida com dignidade. No caso, não houve afronta a tais princípios. Primeiro, porque, conforme os dados estatísticos de 2020, o déficit atuarial do regime próprio estadual continuou a existir mesmo após o aumento da contribuição para 13,25%, a demonstrar que a majoração não extrapolou o estritamente necessário para restabelecer o equilíbrio. Segundo, porque o acréscimo de 2,25% na exação, cujo impacto é reduzido pela dedução da base de cálculo do imposto de renda, não parece comprometer a sobrevivência digna dos servidores públicos.*

*7. Recurso extraordinário provido, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “1. A ausência de estudo atuarial específico e prévio à edição de lei que aumente a contribuição previdenciária dos servidores públicos não implica vício de inconstitucionalidade, mas mera irregularidade que pode ser sanada pela demonstração do déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida. 2. A majoração da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público para 13,25% não afronta os princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco”.*

(STF - ARE: 875958 GO 0092447-30.2013.8.09.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 19/10/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/02/2022)

No presente feito, ao contrário do que sucedeu no ARE 875958, a norma questionada não foi editada com objetivo de amainar déficit previdenciário, mas, antes, tem o potencial de gerá-lo (o déficit previdenciário). E inexistem esclarecimentos sobre a viabilidade das fontes de custeio atualmente existentes suportarem as despesas advindas do regramento estabelecido na nova lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Por isso, diante da carência de subsídios no curso do processo legislativo, entende-se não ter sido respeitada a imposição constitucional no sentido de que a lei municipal tenha se pautado em *critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial*.

Destarte, também por este ângulo, a lei atacada se afigura inconstitucional.

**3. Pelo exposto**, requer a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL**, seja julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico da **Lei nº 3.053, de 6 de outubro de 2023**, que “*altera a redação do caput e do § 4º do art. 14 e acrescenta o § 9º ao mesmo art. da LEI MUNICIPAL Nº 1324/2005 e dá outras providências*, por ofensa aos artigos 8º, *caput* e 41, *caput*, ambos da Constituição Estadual, bem como ao artigo 40, *caput*, da Constituição Federal e, ainda, ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Porto Alegre, 9 de maio de 2025.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos<sup>3</sup>.

PC

---

<sup>3</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ  
SUBJUR N.º 1245/2024