



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

**PROCESSO Nº 5092167-67.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL E
CÂMARA DE VEREADORES DE CACHOEIRA DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL
SANTOS**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Cachoeira do Sul. Lei nº 5.090, de 15 de janeiro de 2025, que 'altera a redação da Lei Municipal nº 3.857/2009', majorando os valores das bolsas-auxílio dos estagiários do Poder Executivo Municipal. Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Providência indispensável, em razão da implementação de incremento de despesas. Afronta aos artigos 8º, 'caput', da Carta Estadual, e 113 do ADCT. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.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 5.090, de 15 de janeiro de 2025**, que *altera a redação da Lei Municipal nº 3.857/2009*, do **Município de Cachoeira do Sul**, por afronta ao artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal (Petição inicial e documentos que a instruem encontram-se juntados no EVENTO 1).

A peça exordial foi recebida (EVENTO 4).

O Procurador-Geral do Estado, citado, aduziu que a lei impugnada na presente ação altera a redação dos artigos 2º e 7º da Lei Municipal nº 3.857/2009, sustentando que especificamente a modificação do artigo 2º não representa aumento direto de despesas, vez que apenas buscou atualizar o dispositivo para estabelecer que os convênios e contratos com agentes de integração deverão observar as modalidades licitatórias previstas na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21). Asseverou, em acréscimo, que o proponente busca precipuamente a declaração de inconstitucionalidade da lei nos pontos em que estabelece o aumento do valor da bolsa-auxílio dos estagiários do Executivo Municipal, mas requereu em seus pedidos a declaração de inconstitucionalidade da norma em sua íntegra. Sustentou, na sequência, que a exigência imposta pelo artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição



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

Federal (ADCT) se dirige às normas que criem ou alterem despesas obrigatórias ou concedam benefícios fiscais, o que não se observa em parte da Lei nº 5.090/2025, notadamente no ponto em que altera o artigo 2º da Lei Municipal nº 3.857/2009. Postulou, ao final, a improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, em especial na parte em que a Lei nº 5.090/2025 altera o artigo 2º da Lei nº 3.857/2009, e, quanto ao restante da lei impugnada, defendeu a manutenção dos dispositivos *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (Evento 16).

O Município de Cachoeira do Sul, notificado, manifestou-se. Argumentou, inicialmente, que a majoração da bolsa-auxílio de estágio não configura criação ou alteração de despesa obrigatória de caráter continuado, em razão da natureza jurídica do estágio e da respectiva bolsa-auxílio. Afirmou que o estágio, regulamentado pela Lei Federal nº 11.788/2008, é definido como ato educativo escolar supervisionado e não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, possuindo caráter precário e transitório, com prazo máximo improrrogável de 2 (dois) anos. Asseverou que a contratação de estagiários ocorre por meio de agente de integração (empresa EBCP Consultoria Ltda.) e que na data de 22/05/2025 havia apenas 2 (dois) estagiários contratados em toda a Administração Municipal, embora houvesse processo seletivo em andamento para 30 novas vagas, demonstrando a variabilidade e discricionariedade na manutenção dessas posições. Referiu que a



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

bolsa-auxílio constitui despesa de natureza não obrigatória, eventual e temporalmente limitada, não incidindo sobre ela as disposições do art. 113 do ADCT ou os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Referiu que, nos termos do informado pela Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), inexistiria previsão legal para realizar estudo de impacto para despesas não continuadas, asseverando que a verba em questão não estaria classificada como despesa de pessoal. Acresceu que ainda que se considerasse aplicável a exigência de controle do impacto financeiro, a edição da Lei Municipal nº 5.090/2025 ocorreu de forma coordenada e compensada pela aprovação da Lei Municipal nº 5.091/2025, que promoveu reforma administrativa com redução líquida de 28 cargos em comissão e funções gratificadas, gerando economia mensal de R\$ 50.041,48, superior ao máximo potencial acréscimo de despesas que poderia advir da majoração das bolsas (R\$ 44.000,00/mês), caso preenchidas todas as vagas previstas em lei. Concluiu seu arrazoadado afirmando que a majoração se justificava pela defasagem de mais de 15 anos nos valores das bolsas, sendo medida necessária e razoável para corrigir distorção histórica e adequar o programa à realidade econômica atual, havendo presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes. Requereu a improcedência total da ação (EVENTO 17).

A Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul, em suas informações, restringiu-se a manifestar anuência integral às manifestações aportadas a presente Ação Direta de



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

Inconstitucionalidade conforme EV16 PET1 pela Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul e EV17 MANIF. ACORDOS - MUN1 pela Procuradoria Jurídica do Município de Cachoeira do Sul (EVENTO 18).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que o Procurador-Geral do Estado, citado para oferecer defesa da norma questionada, argumentou, principalmente, que a tese veiculada na petição inicial incorreu em erro, visto que *a alteração do artigo 2º da Lei nº 3.857/2009 pela Lei nº 5.090/2025 não representa aumento direto de despesas*, de modo que, a seu sentir, a exigência estatuída no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) não se aplicaria como parâmetro de controle de constitucionalidade, no ponto. Por isso, postulou a improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, *em especial na parte em que a Lei nº 5.090/2025 altera o artigo 2º da Lei nº 3.857/2009, ambas do Município de Cachoeira do Sul, mantendo-se intacta a ordem jurídica local*. De restou, procedeu à defesa da norma *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais*.

Quanto ao argumento de que a norma conta com presunção de constitucionalidade, não cabem maiores digressões, exceto salientar que este feito objetiva, precisamente, afastar tal



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

presunção relativa, através da demonstração de violação às normas constitucionais paradigma.

Por outro lado, com respeito, o Exmo. Procurador-Geral do Estado, ao afirmar que seria possível afastar a constitucionalidade de apenas um dos dispositivos, e não da norma na íntegra, não laborou com o costumeiro acerto.

Com efeito, é cediço que o vício formal decorrente de irregularidade no processo legislativo contamina a lei originada em seu nascedouro, e de maneira integral.

Em suma, no caso, é irrelevante a constitucionalidade material (ou seja, do conteúdo) de algum dos dispositivos do ato normativo, na medida em que o **processo de elaboração da lei se deu em desconformidade com o ordenamento constitucional**.

É por isso que, consoante assentado pelo Ministro Sepúlveda Pertence (...) *a verificação da inconstitucionalidade formal antecede logicamente e, se afirmada, a rigor prejudica a da inconstitucionalidade material*. (...) (**ADI 1.434**, voto do rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-11-1999, P, DJ de 25-2-2000.)

Destarte, o vício formal de inconstitucionalidade, uma vez reconhecido, opera como verdadeiro óbice intransponível à produção de quaisquer efeitos jurídicos pela norma inquinada, independentemente da análise meritória de seus dispositivos isoladamente considerados. Trata-se de questão prejudicial que, por sua própria natureza, impede o exame fragmentado da lei, tornando



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

despicienda qualquer discussão acerca da constitucionalidade material de dispositivos específicos.

Por essas razões, com a devida vênia ao entendimento esposado pelo ilustre Procurador-Geral do Estado, a presente ação direta deve ser julgada integralmente procedente, declarando-se a inconstitucionalidade total da Lei nº 5.090/2025.

2.1. Por sua vez, o Município de Cachoeira do Sul aponta, em suma, os seguintes argumentos:

a) *Diante do caráter precário e transitório da relação de estágio, haveria impedimento à sua caracterização como fonte de despesa obrigatória de caráter continuado, o que, a seu sentir, afastaria a necessidade da realização de estudo de impacto orçamentário e financeiro;*

b) *Ainda que, 'ad argumentandum tantum', se considerasse aplicável a exigência de controle do impacto financeiro, a constitucionalidade da Lei nº 5.090/2025 se manteria hígida, pois sua edição ocorreu de forma coordenada e compensada pela aprovação da Lei Municipal nº 5.091/2025, que promoveu profunda reforma administrativa na estrutura do Poder Executivo Municipal. Isso porque a reforma administrativa (Lei nº 5.091/2025) resultou na redução líquida de 28 cargos em comissão e funções gratificadas (de 201 para 173), gerando uma economia mensal direta de R\$ 50.041,48 nos gastos com subsídios e remunerações, ao passo que o potencial acréscimo de despesa decorrente da*



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

majoração das bolsas de estágio, mesmo considerando o preenchimento de todas as 80 vagas previstas na lei (40 de nível médio e 40 de nível superior), foi estimado pela SMF em (...) R\$ 38.800,00 (Cenário 1) ou R\$ 44.000,00 (Cenário 2). Assim, a comparação entre a economia gerada (R\$ 50.041,48/mês) e o máximo impacto possível da nova lei (R\$ 44.000,00/mês) demonstra, inequivocamente, que houve compensação orçamentária efetiva.

Sem razão, no entanto.

Primeiramente, quanto ao argumento de que o caráter precário e transitório da relação de estágio afastaria sua caracterização como despesa obrigatória de caráter continuado, tal assertiva não merece prosperar.

É que a natureza jurídica da relação de estágio - ainda que temporária em relação a cada estagiário individualmente - não desnatura o caráter permanente e continuado do programa de estágio enquanto política pública institucional. A lei municipal em questão estabelece um programa estrutural de concessão de bolsas de estágio, com previsão de 80 vagas (40 de nível médio e 40 de nível superior), configurando, inequivocamente, uma despesa de natureza continuada no orçamento municipal.

Nesse sentido, é irrelevante que cada contrato de estágio tenha prazo determinado, pois o que importa para fins de aplicação do artigo 113 do ADCT é a continuidade do programa e seu impacto orçamentário permanente, não a rotatividade individual dos beneficiários.



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

Importante destacar que o artigo 113 do ADCT, que é norma de eficácia plena e não carece de regulamentação pelo legislador ordinário, não apresenta a limitação temporal a que alude o artigo 17, *caput*, da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Em outras palavras, enquanto o artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a exigência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro aplica-se apenas a atos que gerem aumento de despesa por período superior a dois exercícios financeiros, o artigo 113 do ADCT, que se trata de norma constitucional de reprodução obrigatória e que foi violada pela lei em questão, não contém tal ressalva temporal, sendo de aplicação mais ampla e rigorosa.

Dessa forma, ainda que se pudesse argumentar que determinado programa de estágio teria duração inferior a dois exercícios, tal circunstância seria irrelevante para fins de aplicação do dispositivo constitucional em comento, que não comporta interpretação restritiva em razão de sua natureza de norma fundamental de controle das finanças públicas.

Em segundo lugar, no que se refere ao argumento de compensação de despesas em decorrência da Lei nº 5.091/2025, tal tese tampouco merece guarida.

Com efeito, a exigência constitucional do artigo 113 do ADCT possui natureza procedimental e deve ser atendida no próprio curso do processo legislativo da norma geradora do aumento de despesa. Cuida-se de requisito formal de validade do ato



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

normativo, que não pode ser suprido por compensação posterior ou mesmo concomitante através de diploma legal diverso.

A ratio essendi da norma constitucional é assegurar que o legislador, antes de aprovar qualquer medida que implique aumento de gastos públicos, tenha plena consciência do impacto orçamentário de sua decisão e comprove a existência de recursos suficientes para fazer frente à nova despesa. Tal finalidade não se cumpre quando a estimativa e a compensação são realizadas em processo legislativo apartado, ainda que simultâneo.

Em derradeiro, não se pode olvidar que a própria invocação pelo Município da compensação orçamentária constitui reconhecimento tácito de que a Lei nº 5.090/2025 efetivamente gera aumento de despesas, contradizendo frontalmente o argumento principal de sua defesa.

Portanto, os argumentos apresentados pelo Município de Cachoeira do Sul não têm o condão de afastar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 5.090/2025, mantendo-se íntegra a conclusão pela necessidade de sua declaração de inconstitucionalidade total.

3. Sendo assim, permanecem hígidos os fundamentos esgrimidos na petição inicial, que ora se reafirmam.

Com efeito.

A normativa em questão, oriunda de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo (PL nº 01/2025, em anexo), fixou a



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

bolsa-auxílio dos estagiários do Poder Executivo Municipal do município de Cachoeira do Sul.

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

Na espécie, a invalidade deriva, substancialmente, da circunstância de que a norma em questão majorou a bolsa-auxílio dos estagiários em relação aos patamares anteriormente estabelecidos¹, **o que não pode ser autorizado sem que se apresente a estimativa do impacto financeiro e orçamentário daí decorrente, como ocorreu no caso presente².**

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador³, 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*.

¹ A bolsa-auxílio dos estagiários anteriormente estava prevista na Lei Municipal nº 3.857/2009, cuja cópia instrui a presente petição.

² Importante assentar que a ausência de estudo de impacto financeiro e orçamentário foi formalmente certificada pelo Prefeito Municipal de Cachoeira do Sul, no Ofício nº 12/2025, anexo a esta exordial.



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

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.**

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 demasia recordar que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional, sendo, pois, aplicável aos demais entes federados:

PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Os postulados que informam a teoria do

³ Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal nº 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*



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

ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência. - O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em consequência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342). - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes. (STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).

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,



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

do Estado de Rondônia, que *dispunha sobre a proibição de cobrança de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS de Igrejas e Templos religiosos de qualquer culto*, proferiu decisão monocrática concessiva de pedido liminar, deixando patenteado que as disposições insertas no artigo 113 do ADCT se estendem aos demais entes da federação.

Tal decisão, posteriormente, foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

*CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. **A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do***



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

Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019).

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 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.[...].



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

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. [...].

Cuida-se de compreensão que permanece hígida no âmbito da Suprema Corte, como demonstra o precedente a seguir, publicado no corrente ano de 2025:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART . 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM DESPESA OU RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO . RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME 1. Agravo interno interposto de decisão que negou provimento a recurso extraordinário, para manter acórdão prolatado em ação direta estadual em que declarada a inconstitucionalidade de norma municipal ante vício formal decorrente da falta de apresentação de estudos de impacto orçamentário e financeiro da renúncia fiscal prevista, nos termos do art . 113 do ADCT.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se o art . 113 do ADCT, que exige estimativa de impacto financeiro e orçamentário, se aplica também a proposições legislativas de entes municipais.



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

III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O STF entende que o art . 113 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016, se aplica a qualquer ente federativo, devendo acompanhar toda proposição legislativa que crie, altere despesa ou conceda renúncia de receita, conforme precedentes (ADI 5.816, ADI 6.303 e RE 1.300.587). 4. A extinção de crédito tributário mediante compensação configura renúncia de receita, conforme previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e compreensão da doutrina especializada, a justificar a aplicação do art . 113 do ADCT. IV. DISPOSITIVO 5. Agravo interno desprovido. (STF - RE: 1453991 SP, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 16/12/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-01-2025 PUBLIC 08-01-2025)

Nesse contexto, não há dúvidas de que a majoração, por meio de lei municipal, da bolsa-auxílio dos estagiários do Poder Executivo Municipal de Cachoeira do Sul, tem a sua validade condicionada à prévia avaliação de seu impacto financeiro e orçamentário.

Sobre o assunto, pertinente colacionar os seguintes precedentes, oriundos do Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

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 Miraguá, que criou e ampliou o número de cargos de provimento efetivo no quadro de cargos e funções



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

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 PALMARES DO SUL. LC – PS Nº 98, DE 13JUN23, QUE ACRESCENTA O INCISO XVII NO ART. 148 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 79, DE 23 DE SETEMBRO DE 2013, QUE ‘ESTABELECE O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO, CONSOLIDA A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS’ . AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. 1. A violação apontada diz respeito aos arts . 8º, caput, da CE-89 e art. 113 do ADCT. 2. A criação de despesa e/ou renúncia de receita reclama estudo prévio de impacto econômico-financeiro no orçamento do Município, consoante o expresso comando do art. 113 do ADCT, norma de reprodução obrigatória, nos termos do caput do art. 8º da CE-89. 3. Hipótese em que tal estudo não foi realizado, o que implica a inconstitucionalidade formal da LC-PS nº 98/23. Precedentes conferidos. PEDIDO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085816965, Tribunal



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

Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Nelson Antonio Monteiro Pacheco, Julgado em: 16-08-2024)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.443/2020, DO MUNICÍPIO DE ALVORADA. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. PROFISSIONAIS DA SAÚDE DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA. PANDEMIA DA COVID-19. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. DIREITO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. 1. Lei nº 3.443/2020, do Município de Alvorada, que dispõe sobre o pagamento do grau máximo de insalubridade aos profissionais da saúde das redes pública e privada durante período de pandemia. 2. Lei de iniciativa parlamentar que cuida da remuneração dos servidores públicos municipais. Competência privativa do Chefe do Executivo Municipal. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes. Desrespeito aos arts. 8º, caput; 10; 60, II, “a” e “b”; e 82, III, da CE/89. 3. Lei que trata do adicional de insalubridade a ser pago aos trabalhadores do setor privado. Legislar sobre Direito do Trabalho é competência privativa da União. Violação do art. 22, I, da CF/88 – norma de repartição de competência e, portanto, de reprodução obrigatória implícita pelas constituições estaduais. 4. **Lei que cria despesa obrigatória de 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, uma vez evidenciada a contrariedade da lei impugnada aos comandos previstos nos artigos 8º, *caput*, da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, é indesejável a declaração da sua inconstitucionalidade.



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

4. Pelo exposto, requer a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** seja julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico da **Lei nº 5.090, de 15 de janeiro de 2025**, que *altera a redação da Lei Municipal nº 3.857/2009*, do **Município de Cachoeira do Sul**, por ofensa ao artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal.

Porto Alegre, 09 de junho de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁴.

PC

⁴ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.
SUBJUR Nº 587/2025