



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

**PROCESSO Nº 5153910-78.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CAPÃO DO LEÃO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
CAPÃO DO LEÃO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ANTONIO VINICIUS
AMARO DA SILVEIRA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Capão do Leão. Lei nº 2.419, de 26 de maio de 2025, que instituiu 'a Carteira Municipal da Pessoa Idosa, destinada a identificar os munícipes com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos no município de Capão do Leão, visando assegurar e facilitar o acesso aos direitos e benefícios previstos na legislação vigente'. 1. Ato normativo originário de proposição legislativa parlamentar que cria atribuição para a Administração Pública. Vício de iniciativa. Afronta aos



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

princípios da harmonia e da independência entre os poderes. Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, aplicáveis aos Municípios, por força do artigo 8º, ‘caput’, todos da Constituição Estadual. 2. Criação de despesas para a administração municipal, desacompanhada de prévio estudo de impacto financeiro e orçamentário, requisito obrigatório da elaboração de leis. Incompatibilidade com expressa disposição inserta no artigo 113 do ato das disposições transitórias, aplicável a todos os entes da federação, consoante entendimento assentado pelo pretório excelso na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.816/RO.

PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE CAPÃO DO LEÃO**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 2.419**, de 26 de maio de 2025, daquela Comuna, que instituiu *‘a Carteira Municipal da Pessoa Idosa, destinada a identificar os munícipes com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos no município de Capão do Leão, visando assegurar e facilitar o acesso aos direitos e benefícios previstos na legislação vigente’*, por ofensa aos artigos 5º, 8º, 10, 19 e 60, inciso II, alínea d, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O proponente sustentou, em síntese, que a Lei Municipal impugnada, oriunda de proposição legislativa



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

parlamentar, ao criar atribuições para a Administração Pública Municipal, imiscuiu-se na iniciativa legislativa constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo. Referiu que, após aprovação do projeto de lei, foi aposto veto pelo Chefe do Poder Executivo, o qual, contudo, foi derrubado pelos Edis. Argumentou que o ato normativo viola o princípio da razoabilidade, por criar despesas a serem arcadas pelo ente municipal, sem indicação das correlatas fontes de custeio. Alegou, ainda, afronta aos princípios da legalidade e da separação entre os poderes. Postulou, em caráter liminar, a suspensão da eficácia da lei municipal questionada e, ao final, o reconhecimento da inconstitucionalidade sustentada (Evento 1).

O pedido liminar foi indeferido (Evento 5).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei impugnada no ordenamento jurídico, forte no princípio de presunção de sua constitucionalidade (Evento 14).

A Câmara de Vereadores de Capão do Leão, notificada (Evento 9), permaneceu silente (Evento 15).

Os autos vieram ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. A lei municipal impugnada foi vazada nos seguintes termos:



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

LEI ORDINÁRIA Nº 2419/2025

Fica instituída a Carteira Municipal da Pessoa Idosa, destinada a identificar os munícipes com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos no município de Capão do Leão, visando assegurar e facilitar o acesso aos direitos e benefícios previstos na legislação vigente.

A Presidente da Câmara de Vereadores de Capão do Leão, Estado do Rio Grande do Sul. Faz saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e ela promulga a seguinte:

LEI

Art. 1º Fica instituída a Carteira Municipal da Pessoa Idosa, destinada a identificar os munícipes com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos no município de Capão do Leão, visando assegurar e facilitar o acesso aos direitos e benefícios previstos na legislação vigente.

Art. 2º A Carteira Municipal da Pessoa Idosa o Poder Executivo poderá regulamentar a criação e expedição da Carteira Municipal da Pessoa Idosa

Art. 3º Para a obtenção da carteira, o interessado deverá comprovar:

I – Idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos;

II – Residência comprovada no Município de Capão do Leão

Art. 4º A Carteira Municipal da Pessoa Idosa terá validade de 2 (dois) anos, devendo ser renovada ao término desse período.

Art. 5º A posse da Carteira Municipal da Pessoa Idosa assegura aos seus portadores os seguintes benefícios no âmbito municipal:

I – Gratuidade no transporte público coletivo municipal;

II – Desconto em ingressos para eventos culturais, esportivos e de lazer promovidos pelo município;

III – Atendimento prioritário em repartições privadas e públicas;

IV – Acesso facilitado a programas sociais e de saúde destinados à população idosa.



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

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber, no prazo de 90 (noventa) dias a contar de sua publicação.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

3. Analisados os autos, verifica-se que o proponente impugna a norma com lastro em duas alegações: **a)** vício formal, ao argumento de que a lei impugnada teria atribuído competências a órgãos do Poder Executivo, interferindo indevidamente na organização administrativa e no funcionamento interno do Município, e **b)** ausência de estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro, em afronta ao princípio da razoabilidade, porquanto a norma teria criado despesas ao Município sem a devida estimativa de impacto financeiro.

Examina-se.

3.1. Primeiramente, em que pese se reconheça a nobre intenção dos Edis, a Câmara Municipal de Vereadores de Capão do Leão, ao editar a norma impugnada – instituindo a *Carteira Municipal da Pessoa Idosa, destinada a identificar os munícipes com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos no município de Capão do Leão* -, e notadamente, fixando prazo para a regulamentação pelo Poder Executivo, incorreu em flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os



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

poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual¹. Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Nesse sentido, já deliberou o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que a fixação de prazo, em lei de iniciativa parlamentar, para o exercício do Poder Regulamentar pelo Poder Executivo afronta o ordenamento constitucional:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.553/2022. MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO. ORIGEM PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. SERVIÇO PÚBLICO. SANEAMENTO BÁSICO. TELAS DE PROTEÇÃO EM BUEIROS. **FIXAÇÃO DE PRAZO PARA EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA.** 1. Lei nº 4.553/2022, do Município de Santo Ângelo, que torna obrigatória a instalação de telas de proteção nas bocas coletoras de águas pluviais. 2. Normativa de origem parlamentar que cria, para o Poder Executivo Municipal, a obrigação de instalar e manter telas de proteção nas bocas coletoras e águas pluviais com o intuito de impedir a entrada de lixo ou detritos no sistema de escoamento. Outrossim, **a Lei impõe que o Poder Executivo regule a questão no prazo de 90 (noventa) dias, além de notificar, fiscalizar e aplicar multa aos particulares sobre os quais recaia o dever de instalar as telas de proteção.** 3. Legislativo Municipal tratou de questões afetas ao serviço público de saneamento básico de forma minudenciada, sem deixar espaço para o juízo de conveniência e oportunidade do administrador. Afronta à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder*

¹ Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

Executivo. Violação dos arts. 60, II, “d”, e 82, II, III, e VII, da CE/89, aplicáveis aos Municípios por força do art. 8º, caput, da CE/89. Afronta ao princípio da separação dos Poderes Estruturais. Art. 10 da CE/89. Verificada inconstitucionalidade formal subjetiva. 4. A jurisprudência do STF é firme em reconhecer a inconstitucionalidade de dispositivos que estabelecem prazos ao Chefe do Poder Executivo para regulamentar disposições legais. 5. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, mas tão somente impede a sua aplicação naquele exercício financeiro. Precedentes do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085713139, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 20-04-2023) – grifou-se.

Pertinente a transcrição de excertos do voto proferido pelo Exmo. Sr. Desembargador-Relator, os quais evidenciam, com clareza, a linha argumentativa adotada ao apreciar a matéria, inclusive com demonstração inequívoca de que a posição adotada no referido precedente encontra amparo na jurisprudência do Pretório Excelso:

(...).

*De fato, o Projeto de Lei nº 307/2022 (fl. 44), que deu origem à Lei Municipal objeto desta Ação, é de autoria do Vereador Nivaldo Langer de Moura. Portanto, **inegável a origem parlamentar.***

A normativa transcrita estabelece, para o Executivo Municipal, a obrigação de instalar e manter telas de proteção nas bocas coletoras e águas pluviais com o intuito de impedir a entrada de lixo ou detritos no sistema de escoamento.

*Outrossim, **a Lei impõe que o Poder Executivo regule a questão no prazo de 90 (noventa) dias**, além de notificar, fiscalizar e aplicar multa aos particulares sobre os quais recaia o dever de instalar as telas de proteção.*



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

(...)

Por outro lado, a jurisprudência da Suprema Corte é firme em reconhecer a inconstitucionalidade de dispositivos que estabelecem prazos ao Chefe do Poder Executivo para regulamentar disposições legais:

Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 24/2008 à Constituição do Estado de São Paulo. Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III). Violação do princípio da separação dos poderes. Definição de comportamentos configuradores de crimes de responsabilidade (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º). Usurpação da competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). Súmula Vinculante 46/STF. Atribuição de iniciativa privativa à Assembleia Legislativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4). Observância compulsória pelos Estados-membros das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo. 1. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes. 2. A Constituição paulista, além de incluir os diretores de agências reguladoras entre as autoridades sujeitas às sanções decorrentes da prática de crime de responsabilidade, também amplia o âmbito material dos tipos previstos na legislação federal (Lei nº 1.079/50). Compete à União, com absoluta privatividade, a definição dos crimes de responsabilidade. Súmula Vinculante 46/STF. 3. Como regra, a iniciativa das leis incumbe a quaisquer das pessoas e órgãos relacionados no art. 61, caput, da Constituição Federal. Somente nos casos excepcionados pela própria Constituição Federal haverá prerrogativa privativa para a propositura das leis. A adoção das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo impõe-se compulsoriamente aos Estados-membros por força de expressa disposição constitucional (ADCT, art. 11). 4. Ação direta conhecida. Pedido julgado procedente. (ADI 4052, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 04/07/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-137 DIVULG 11-07-2022 PUBLIC 12-07-2022) (Grifei).

Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento,



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

*em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. **Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021) (Grifei).*

(...).

Diante do exposto, julgo PROCEDENTE a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.553/2022 do Município de Santo Ângelo, diante da violação dos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual. – grifou-se.

(...).

Portanto, por esse ângulo, há inconstitucionalidade do ato normativo impugnado.

3.2. Noutro vértice, há inconstitucionalidade decorrente da ausência de estudo de impacto financeiro e orçamentário, uma vez que a norma incorre em renúncia de receitas



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

(artigo 5º, inciso I) e potencial incremento de despesas (artigo 5º, inciso IV).

Com efeito, no que se refere à apontada insuficiência do estudo de impacto financeiro e orçamentário, necessário esclarecer, de plano, que a gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador², fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, notadamente em razão da acentuada crise econômica por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que foi editada a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal*.

Dentre as medidas adotadas na precitada emenda, está a de conferir *status* constitucional a uma regra outrora infraconstitucional, prevista na Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, segundo a qual toda a norma que enseje renúncia de receitas ou incremento de despesas deve ser precedida da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Sobreveio, então, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estatuiu:

² 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@mprs.mp.br

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 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***



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

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, o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, 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, 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



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

*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)*

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. 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.
[...].*

A posição defendida encontra ressonância da jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL Nº 7.262/2023. ARTIGO 4º. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU). ISENÇÃO. EMENDA PARLAMENTAR. RENÚNCIA DE RECEITA. AUSÊNCIA DE



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

*PRÉVIA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 113 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E AOS ARTIGOS 8º E 19 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRINCÍPIO DA ESPECIFICIDADE DA LEI TRIBUTÁRIA. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. POSSIBILIDADE. SEGURANÇA JURÍDICA E PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. APLICAÇÃO DO ARTIGO 27 DA LEI Nº 9.868/99. Rejeita-se a preliminar de inépcia da inicial quando o objeto da ação está devidamente delimitado ao ato normativo que inovou no ordenamento jurídico, sendo a pretensão da proponente o restabelecimento do status quo ante, o que dispensa a impugnação da norma originária alterada. Norma municipal que, a pretexto de interpretar dispositivo legal anterior, amplia benefício fiscal de isenção de IPTU, estabelecendo prazo indeterminado para sua fruição por categoria específica de contribuintes (loteamentos no formato de bairros planejados), possui caráter inovador, e não meramente interpretativo, configurando renúncia de receita. **Padece de vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa aos artigos 8º e 19 da Constituição Estadual, combinados com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, a lei de iniciativa parlamentar que institui renúncia de receita sem a prévia e indispensável estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, requisito essencial à higidez do processo legislativo e à responsabilidade na gestão fiscal.** Não há violação ao princípio da especificidade das leis tributárias (art. 150, §6º, CF) quando as alterações promovidas pela mesma lei em outros diplomas normativos, como o Plano Diretor, guardam manifesta pertinência temática com a matéria tributária principal, versando sobre o mesmo tema, em sentido amplo, do desenvolvimento urbano e suas implicações fiscais. Em atenção às razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, consubstanciadas na proteção da confiança legítima dos contribuintes que realizaram vultosos investimentos com base em prática administrativa e interpretação legal até então consolidadas na municipalidade, impõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, para que produza eficácia somente a partir da data do julgamento (ex nunc), nos termos do artigo 27 da Lei nº 9.868/99. PRELIMINAR*



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

REJEITADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 53791121020248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 28-07-2025)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.053/23, DO MUNICÍPIO DE BOM PRINCÍPIO. DESPESA COM PESSOAL. DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO. AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT. ART. 8º, CAPUT, DA CE/89. RAZOABILIDADE. ART. 19, CAPUT DA CE/89. 1. Lei Complementar nº 3.053/23, do Município de Bom Princípio, que possibilita que servidores públicos detentores de cargos efetivos optem pela inclusão "de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança" para efeito de cálculo do benefício previdenciário a ser concedido. Normativa que gera aumento de despesa para o Erário Municipal. Despesa obrigatória de caráter continuado. 2. **Inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Violação do art. 113 do ADCT, aplicável aos Municípios por força do art. 8º, caput, da CE/89. Precedente do STF. Norma de repetição obrigatória direcionada a todos os entes federados. Não cumprimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Afronta ao princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89). Precedente desta Corte. 3. Norma impugnada desacompanhada de estudo atuarial e financeiro. Arts. 40, caput, da Constituição Federal e 41, caput, da CE/89. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 53217548720248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 06-06-2025)*

Logo, inequívoca a conclusão de que a inexistência do aludido estudo de impacto financeiro e orçamentário no curso do processo legislativo ensejará a inconstitucionalidade da norma dele originada.

Assim, o vício apontado na pretensão se confirma.



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

4. Pelo exposto, manifesta-se a
SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA
ASSUNTOS JURÍDICOS pela **procedência** da presente ação direta
de inconstitucionalidade, nos moldes acima alinhados.

Porto Alegre, 5 de setembro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos³.

RCA

³ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 1789/2025