



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

**PROCESSO Nº 5182629-70.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE PELOTAS E CÂMARA DE
VEREADORES DE PELOTAS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Pelotas. Lei nº 7.288, de 07 de fevereiro de 2024, que 'fixa os subsídios dos Vereadores da Câmara Municipal para a legislatura 2025/2028 e os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais para o mesmo período, e dá outras providências'. 1. Preliminar de litispendência. Rejeição. Inexistência da tríplice identidade entre Ação Civil Pública e Ação Direta de Inconstitucionalidade. Controle difuso e incidental 'versus' controle abstrato e concentrado. 2. Mérito. Lei municipal que



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

*fixa subsídios de agentes políticos para a legislatura subsequente. Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Inobservância do disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Vício de inconstitucionalidade formal. Nulidade originária. Vício insanável, insuscetível de convalidação. Irrelevância da elaboração de estudo em momento posterior à aprovação da norma. Afronta ao artigo 8º, 'caput', da Constituição Estadual, combinado com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.***

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 Municipal nº 7.288, de 07 de fevereiro de 2024, de Pelotas**, que *fixa os subsídios dos Vereadores da Câmara Municipal para a legislatura 2025/2028 e os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais para o mesmo período, e dá outras providências*, 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).



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

A peça exordial foi recebida (EVENTO 4).

A Câmara Municipal de Pelotas, em suas informações, sustentou, em síntese, a inexistência de inconstitucionalidade na Lei Municipal nº 7.288/2024. Argumentou a impossibilidade fática de apresentar o estudo de impacto orçamentário-financeiro previamente à aprovação da norma, em razão do descompasso temporal entre a obrigação legal de fixar os subsídios antes do pleito eleitoral e o recebimento posterior dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Esclareceu que, para viabilizar a votação, foi utilizada uma projeção das receitas municipais, a qual foi exposta em plenário, e que, após o recebimento da LDO, foi realizado o estudo técnico definitivo para verificar a compatibilidade da despesa. Asseverou, nesse sentido, que o parecer da Contadoria da Casa Legislativa, de 31 de outubro de 2024, demonstrou que o comprometimento da receita com os subsídios fixados atingiria 66,19%, percentual inferior ao limite legal de 70,00%. Ressaltou, ainda, que tal estudo comprova o cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e que, caso os limites tivessem sido extrapolados, a norma teria sido revogada. Diante disso, pugnou pela total improcedência da ação. (EVENTO 16).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa dos atos normativos, nos termos do artigo 95, §4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de*



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

constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (EVENTO 18).

O Município de Pelotas, notificado, manifestou-se. Suscitou, preliminarmente, a ocorrência de litispendência, sob o argumento de que a controvérsia acerca da ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro já é objeto da Ação Civil Pública nº 5041436-83.2024.8.21.0022, na qual figuram as mesmas partes, causa de pedir e pedido. Aduziu, ainda em sede prefacial, ser inadmissível o ajuizamento de ADI em face de lei municipal tendo como parâmetro o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. No mérito, rechaçou a existência de vício formal, asseverando que os estudos de impacto financeiro foram efetivamente elaborados tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Executivo antes do ajuizamento da ação, e que a sua ausência no momento da aprovação da lei decorreu da impossibilidade fática de se prever o orçamento do exercício seguinte. Argumentou que a ausência do estudo prévio não invalida automaticamente a norma quando não há comprovação de dano ao erário, e que o Ministério Público já tinha conhecimento dos referidos estudos, pois foram juntados na mencionada Ação Civil Pública. Ao final, ponderou sobre os graves efeitos políticos e de governabilidade decorrentes de uma eventual declaração de inconstitucionalidade, que subtrairia a prerrogativa do Poder Legislativo de fixar a remuneração para a legislatura em curso. Requereu o acolhimento da preliminar para



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

extinguir o processo e, sucessivamente, a total improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (EVENTO 19).

Em nova petição, a Câmara Municipal de Pelotas noticiou o julgamento do Agravo de Instrumento nº 5361265-92.2024.8.21.7000, interposto contra decisão liminar proferida em Ação Civil Pública que suspendia os pagamentos previstos na Lei Municipal nº 7.288/2024. Informou que a 4ª Câmara Cível deste Tribunal de Justiça, em 29 de agosto de 2025, deu provimento ao recurso, por unanimidade, revogando a liminar. A Casa Legislativa Municipal destacou trecho do acórdão no qual se afirma que o Município comprovou a existência dos estudos de impacto orçamentário e financeiro, elaborados pelos Poderes Executivo e Legislativo antes do ajuizamento da Ação Civil Pública. Ao final, sustentou que tal decisão judicial atesta a constitucionalidade da norma e reiterou o pedido para que a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade seja julgada improcedente (EVENTO 20).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que o Procurador-Geral do Estado, citado para oferecer defesa do texto legal questionado, restringiu sua intervenção ao argumento formal de que este conta com presunção de constitucionalidade.



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

A seu turno, o Município de Pelotas e a Câmara de Vereadores daquela Comuna compareceram ao processo com o objetivo de defender a constitucionalidade da norma.

As alegações apresentadas convergem entre si. Pede-se licença para sintetizar, nos seguintes termos, os argumentos centrais desenvolvidos em defesa da norma:

a) a controvérsia sobre a ausência de estudo de impacto financeiro já é objeto de Ação Civil Pública (nº 5041436-83.2024.8.21.0022), configurando litispendência; e no âmbito de recurso de Agravo de Instrumento (nº 5361265-92.2024.8.21.7000) interposto naquele feito, a 4ª Câmara Cível deste Tribunal já teria sido reconhecido que a exigência do estudo foi superada;

b) os estudos de impacto orçamentário-financeiro foram efetivamente elaborados em momento posterior, tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo, assim que a proposta orçamentária se tornou conhecida, tendo o parecer da Contadoria da Câmara apontado que o comprometimento de despesas não ultrapassaria 66,19%, percentual inferior ao limite legal; e

c) a ausência do estudo prévio configura, no máximo, vício formal que não invalida automaticamente a norma, especialmente quando seu objetivo (assegurar o equilíbrio das contas públicas) foi atendido e não houve demonstração de dano ao erário.



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

Em relação a tais argumentos, cabem as seguintes considerações:

2.1. Quanto ao item/alínea “a” (Preliminar de litispendência):

A preliminar arguida não merece guarida. Embora ambas as ações - a Ação Civil Pública e a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade - questionem a validade da Lei Municipal nº 7.288/2024, não se verifica a tríplice identidade (partes, causa de pedir e pedido) necessária à configuração da litispendência.

A distinção fundamental reside na natureza e no objeto de cada demanda. Na Ação Civil Pública, o controle de constitucionalidade ocorre de forma incidental e difusa. A suposta inconstitucionalidade da norma é apresentada como *causa de pedir*, ou seja, como fundamento para um pedido concreto, que visa à proteção de interesses coletivos.

Na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, por outro lado, a situação é diametralmente oposta. O controle é abstrato e concentrado, e a declaração de inconstitucionalidade não é o fundamento, mas o **próprio objeto da lide**, o pedido principal.

Ademais, os efeitos das decisões são inconfundíveis. A sentença na Ação Civil Pública, por versar



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

sobre um caso concreto, opera efeitos, em regra, *inter partes*. A decisão em sede de ADI, por sua vez, ao realizar o controle abstrato da norma, gera efeitos vinculantes e *erga omnes*, expurgando-a do ordenamento jurídico com eficácia geral.

A matéria não é nova, já tendo sido apreciada pelos Órgãos Especiais dos Tribunais de Justiça de São Paulo, Goiás e Minas Gerais:

(...) 5. Não existe litispendência, pois a ação civil pública cuida de caso concreto e nela a questão da inconstitucionalidade da lei é apreciada de forma difusa, com efeitos "inter partes", ao passo que a ação direta de inconstitucionalidade cuida da questão da inconstitucionalidade mediante controle abstrato e concentrado da norma, gerando efeitos "erga omnes" (...) (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 22927486720228260000 São Paulo, Relator.: Marcia Dalla Déa Barone, Data de Julgamento: 19/03/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 20/03/2025)

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LITISPENDÊNCIA COM AÇÃO CIVIL PÚBLICA: NÃO CONFIGURAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DE LEI MUNICIPAL. REGIME REMUNERATÓRIO DE AGENTES POLÍTICOS OCUPANTES DE CARGOS ELETIVOS . 1 - NO CONTROLE CONCRETO/DIFUSO, A [IN]CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA É QUESTÃO MERAMENTE COADJUVANTE (CAUSA DE PEDIR), ao passo em que, na ação direta, de cunho abstrato, constitui-se a questão da INCONSTITUCIONALIDADE O PRÓPRIO OBJETO DA LIDE (pedido), o que, por isso mesmo, afasta a possibilidade de identidade de elementos entre as AÇÕES A ENSEJAR A CONFIGURAÇÃO DA LITISPENDÊNCIA. (...) (TJ-GO - ADI: 04269882120108090000 SAO LUIS DE MONTES BELOS,



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

Relator.: DES. ZACARIAS NEVES COELHO, Data de Julgamento: 23/03/2011, CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJ 800 de 14/04/2011)

Diante do exposto, por serem distintas a causa de pedir, o pedido e a abrangência dos efeitos de cada ação, a manifestação é pelo **afastamento da preliminar de litispendência**.

2.2. Quanto aos itens/alíneas “b” e “c”:

Os argumentos de que os estudos de impacto orçamentário-financeiro foram efetivamente elaborados em momento posterior (b) e de que a ausência do estudo prévio ensejaria vício formal que não invalidaria automaticamente a norma (c), também não estão de acordo a sistemática própria do modelo de controle de constitucionalidade vigente no ordenamento pátrio.

A questão é singela, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é claro quanto à exigência de que **a proposição legislativa** que gere aumento de despesas ou renúncia de receitas seja acompanhada do estudo de impacto orçamentário. Quer dizer, tal aferição **é requisito de formação do ato normativo, sem o qual este é nulo desde a origem, vício este insuscetível de convalidação**.

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.



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

Em suma, no caso, é irrelevante a constitucionalidade material (ou seja, do conteúdo) de 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.)

Na mesma linha, o seguinte precedente:

*Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face de Constituição Estadual. Processo legislativo. Normas de reprodução obrigatória. Criação de órgãos públicos. Competência do Chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. 1. **A orientação deste Tribunal é de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros, que a elas devem obediência, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade.** 2. *É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo.* 3. *Agravo regimental não provido.* (RE 505476 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 21-08-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 05-09-2012 PUBLIC 06-09-2012)*

Essa compreensão encontra guarida na jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:



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

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.186/2019. MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE LICENÇA-MATERNIDADE E DO PERÍODO DE RECEBIMENTO DO SALÁRIO-MATERNIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. São de iniciativa privativa do Chefe do Executivo leis que disponham sobre servidores públicos e sobre organização e funcionamento do serviço público. A iniciativa é **condição de validade do próprio processo legislativo**, e sua inobservância resulta em ocorrência de **inconstitucionalidade formal, insanável** mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto de lei. O vício de iniciativa viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10 da Constituição do Estado do RS. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083265595, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, Julgado em: 30-04-2020)*

Destarte, o vício formal de inconstitucionalidade, uma vez reconhecido, opera como verdadeiro óbice intransponível à produção de quaisquer efeitos jurídicos pela norma inquinada, sendo irrelevante a realização de estudo de impacto em momento posterior à edição da norma.

3. Assim, permanece hígido o arrazoado delineado na inicial.

Com efeito.

A normativa em questão majorou os subsídios dos Vereadores da Câmara Municipal para a legislatura 2025/2028 e os



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

subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais para o mesmo período, no âmbito do Município de Pelotas.

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 ensejou incremento de despesas, **o que não pode ser autorizado sem que se apresente a estimativa do impacto financeiro e orçamentário daí decorrente, como ocorreu no caso presente¹.**

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador², fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, notadamente em razão da acentuada crise econômica por que passam diversos entes da federação.

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

¹ Importante assentar que o procedimento que originou a presente ADI teve início a partir de representação formulada por Antonio Ernani Pinto da Silva Filho, o qual noticiou que *a Lei nº 7.588/2024 foi aprovada e promulgada sem uma só palavra sobre o impacto orçamentário-financeiro. Não há um único estudo, uma só projeção sobre os orçamentos municipais nos anos de 2025, 2026, 2027*. O argumento é verossimilhante, especialmente diante da reiterada negativa do Poder Legislativo em fornecer o processo legislativo originário e da ausência de referido estudo nos documentos obtidos via *internet*.

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@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 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



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

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, 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*



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

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, 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*



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

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

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.

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)



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.
[...].*

Nesse contexto, não há dúvidas de que a majoração, por meio de lei municipal, dos subsídios de agentes políticos de Pelotas 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 Miraguaí, 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,



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

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 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



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

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).

Mais especificamente, o Tribunal de Justiça de São Paulo, em caso muito semelhante ao dos autos, sufragou entendimento que corrobora a posição ora sustentada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Mairinque. Decreto Legislativo nº 513, de 1º.12.20 fixa os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Mairinque para a 15ª Legislatura do Município (2021-2024) . Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Normas do processo legislativo federal são de reprodução compulsória nas demais esferas federadas.



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

*Afronta ao art . 144 da Constituição Estadual. Incidência do tema nº 484 em repercussão geral no STF. Vício formal. Reconhecimento . Decreto legislativo não é instrumento hábil à fixação de subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. Exigência constitucional de lei de iniciativa do próprio Poder Legislativo (violação aos arts. 19, caput, e 20, inc. V, da Constituição Estadual) . **Violação ao art. 113 do ADCT. Ocorrência. Criação de despesa obrigatória, cujo processo de elaboração foi deflagrado sem prévio estudo do impacto financeiro e orçamentário. Precedentes desta Corte. Procedente a ação.** (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2191682-44.2022 .8.26.0000 São Paulo, Relator.: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 15/03/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/03/2023)*

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 indesviável a declaração da sua inconstitucionalidade.

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 Municipal nº 7.288, de 07 de fevereiro de 2024, de Pelotas**, que *fixa os subsídios dos Vereadores da Câmara Municipal para a legislatura 2025/2028 e os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais para o mesmo período, e dá outras providências*, por afronta ao artigo 8º,



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

caput, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal.

Porto Alegre, 08 de setembro de 2025.

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

PC

³ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.
SUBJUR Nº 1212/2025