



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

**PROCESSO Nº 5213401-50.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA
PATRULHA E CÂMARA DE VEREADORES DE SANTO ANTÔNIO
DA PATRULHA**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO
MONTEIRO PACHECO**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santo Antônio da Patrulha. 1. Lei nº 9.545/2023. Ato normativo que criou as funções gratificadas de Diretor Legislativo e Coordenador do Setor de Almoxarifado. Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Providência indispensável, em razão do incremento de despesas. Ofensa ao artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, combinado com o artigo 8º, 'caput', da Constituição Estadual. 2. Artigos 1º e 2º da Lei nº 9.545/2023. Cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência. Atribuições que não se revestem das características de direção, chefia ou assessoramento. Inconstitucionalidade material. Violação ao



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

*disposto nos artigos 8º, 'caput', 20, 'caput' e § 4º, e 32, 'caput', todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. 3. Artigos 1º e 2º Lei Municipal nº 9.346/2022. Dispositivos que criaram, originalmente, o cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência. Posterior revogação tácita pela Lei nº 9.545/2023, que disciplinou o mesmo assunto. Necessidade de se reconhecer a inconstitucionalidade parcial dos citados artigos de lei, sob pena de ensejar indesejado efeito repristinatório. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

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 9.545, de 20 de janeiro de 2023, do Município de Santo Antônio da Patrulha**, a qual *altera dispositivos da Lei Municipal nº 6.477, de 21 de março de 2012, que dispõe sobre o Quadro de Cargos e Funções Públicas do Poder Legislativo de Santo Antônio Da Patrulha, estabelece o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências*, **em sua integralidade, por vício formal**, bem como o expreso reconhecimento da inconstitucionalidade parcial dos **artigos 1º e 2º do referido ato normativo, por vício de ordem material**, em relação ao cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência** e, ainda, para evitar indesejável efeito repristinatório, buscando a declaração da inconstitucionalidade parcial dos **artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.346/2022**, daquela mesma Comuna, por estar **acoimada de idêntico vício de inconstitucionalidade material**, no que



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

pgj@mprs.mp.br

se refere ao cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput*, e § 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal (em relação aos **artigos 1º e 2º das Leis nº 9.545/2023 e nº 9.346/2022**), e, ainda, ao artigo 113 do Ato das Disposições transitórias da Constituição Federal (especificamente quanto à **Lei nº 9.545/2023**). Petição inicial e documentos que a instruem encontram-se juntados no EVENTO 1.

A peça exordial foi recebida (EVENTO 4).

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 constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (EVENTO 13).

A Câmara de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha, notificada, permaneceu inerte (Certidão acostada no EVENTO 15).

O Município de Santo Antônio da Patrulha prestou informações. Preliminarmente, asseverou que *se limita, tão somente, à apresentação das informações pertinentes com relação às leis impugnadas, não se tratando de uma defesa da legalidade da norma, já que esta defesa não incumbe ao Município, nos termos do art. 262, § 2º, do Regimento Interno do TJRS*. No mérito, defendeu a constitucionalidade material do cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, eis que, a seu sentir, suas atribuições possuiriam *nítido caráter de assessoramento*. Em relação à inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 9.545/2023, sustentada



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

na inicial por inobservância da exigência estabelecida no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, destacou a *existência do estudo de impacto orçamentário e financeiro da norma* (petição e documentos do EVENTO 16).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que a **Câmara Municipal de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha**, devidamente notificada a prestar informações a respeito das normas impugnadas, deixou passar em branco o prazo de sua manifestação (EVENTO 15). Lado outro, observa-se que o **Procurador-Geral do Estado**, citado para oferecer a defesa dos atos normativos, limitou a sua intervenção ao argumento formal de que estes contam com presunção de constitucionalidade (EVENTO 13).

Por sua vez, o Município de Santo Antônio da Patrulha manifestou-se, defendendo: a) a constitucionalidade material do cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, eis que, a seu sentir, possuiria atribuições com *nítido caráter de assessoramento*, e b) a constitucionalidade formal da Lei Municipal nº 9.545/2023, visto que, ao contrário do que fora sustentado na peça exordial, teria havido *estudo de impacto orçamentário e financeiro da norma* durante o curso do processo legislativo que a originou.



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

2.1. Em vista da manifestação do Município de Santo Antônio da Patrulha, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca da ausência de estudo de impacto na proposição legislativa que originou a Lei n.º 9.545/20203.

O Ministério Público instaurou, no âmbito da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, o Procedimento PGEA.00875.000.221/2024 (íntegra acompanha a presente petição) que tinha por escopo *averiguar a constitucionalidade de cargos em comissão previstos nas Leis n.º 9.346/2022 e n.º 9.545/2023, ambas do Município de Santo Antônio da Patrulha.*

Como primeira diligência, solicitou-se o *encaminhamento de cópias integrais e atualizadas das Leis Municipais n.º 9.346/2022 e n.º 9.545/2023, ambas daquela Comuna, acompanhadas das respectivas certidões de vigência e dos correlatos processos legislativos* (Of. SUBJUR n.º 29/2024, constante do Anexo 3 do PGEA.00875.000.221/2024).

Sobreveio, como resposta, o Of. N. 452/2024, assinado pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha (Anexo 4 do PGEA.00875.000.221/2024), no qual encaminhou as seguintes proposições legislativas:

a) Projeto de Lei n.º 013/2023, **que originou a Lei n.º 9.545/2023**, a qual criou as funções gratificadas de Diretor Legislativo e Coordenador do Setor de Almojarifado. Referida proposição legislativa não veio instruída por estudo de impacto financeiro e orçamentário (Anexo 5 do PGEA.00875.000.221/2024), e



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

pgj@mprs.mp.br

b) Projeto de Lei nº 242/2022, que originou a Lei nº 9.346/2022.

Na sequência, **justamente para se ter segurança acerca da ausência de estudo de impacto financeiro e orçamentário**, solicitou-se ao Presidente da Câmara de Vereadores, por cautela, que esclarecesse *se os processos legislativos que deram origem às Leis Municipais nº 9.346/2022 e nº 9.545/2023, foram encaminhados na íntegra, enviando os documentos eventualmente faltantes, se for o caso* (Of. SUBJUR nº 45/2024, constante do Anexo 7 do PGEA.00875.000.221/2024).

Em resposta, o Presidente da Câmara de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha remeteu o Of. N. 704/2024, com o seguinte conteúdo:

*Vimos informar a Vossa Excelência, em atenção ao Of. SUBJUR 45/2024, que, através do email datado de 30.04/2024 (anexo I), foi atendido o requerido no Of. SUBJUR nº 29/2024, **constando os arquivos relacionando o integral processo legislativo, bem como a vigência da legislação mencionada.** –grifou-se. (Anexo 8 do PGEA.00875.000.221/2024)*

Reitera-se que em toda a documentação que compõe o procedimento PGEA. 00875.000.221/2024 (cópia em anexo) não consta estudo de impacto financeiro e orçamentário.



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

pgj@mprs.mp.br

Agora, para surpresa do Ministério Público, o Município de Santo Antônio da Patrulha encaminha documento “denominado estimativa de impacto orçamentário e financeiro” (Evento 16, OUT4, Página 1 e Evento 16, OUT5, Página 1). Mencionado documento, contudo, não faz referência a qualquer projeto de lei em específico, não permitindo depreender se está relacionado à Lei n.º 9.545/2023, ora impugnada, na íntegra, por afronta ao artigo 113 do ADCT.

Nesse cenário, considerando que (...) *as certidões produzidas pela municipalidade gozam de fé pública e somente excepcionalmente, por meio de prova inequívoca e irrefutável, pode ter abalada sua presunção juris tantum de legitimidade e veracidade (...)* (STJ - SLS: 2819 MA 2020/0285956-5, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Publicação: DJ 23/10/2020), entende-se que **deve prevalecer a informação formal e especificamente certificada pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha** (Of. N. 452/2024 e Of. N. 704/2024, em anexo).

Vale ressaltar, em acréscimo, que a própria localização topográfica da denominada “estimativa de impacto orçamentário e financeiro” causa certa estranheza. Os documentos que compõe o Projeto de Lei nº 013/2023 seguem encadeamento lógico até a publicação da Lei n.º 9.545/2023 (Evento 16, OUT3, Páginas 1 a 21).

A propósito, essa mesma estrutura ordenada e lógica do Projeto de Lei nº 013/2023 foi remetida ao Ministério Público, consoante formalmente certificado pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Santo Antônio da Patrulha.



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

Somente após o que seria a integral tramitação da proposição legislativa e a edição da norma correspondente que foi acostada a “estimativa de impacto orçamentário e financeiro” (Evento 16, OUT4, Páginas 1 e Evento 16, OUT5, Página 1).

Presentes tais circunstâncias, que se somam a existência da certidão formalmente emitida pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Santo Antônio da Patrulhada – cujo conteúdo encontra-se acima explicitado – entende-se deva ser desconsiderado o documento juntado, notadamente por ser inviável a perquirição de matéria de fato, com a consequente dilação probatória, na presente via.

Nesse sentido:

(...) ação direta de inconstitucionalidade, cuja finalidade é a análise da lei questionada em abstrato, não se compraz com o revolver de matéria de fato, que exija dilação probatória. (...) (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082365370, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 28-10-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SALVADOR DAS MISSÕES. LEI MUNICIPAL Nº 1.267, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2016. EXTINÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MATÉRIA FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. Lei municipal que extingue cargos públicos e dá outras providências. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade a macular a norma inquinada, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que se limitou a extirpar, antecipadamente, do ordenamento jurídico, cargos públicos já reconhecidos, por essa Corte de Justiça, como inconstitucionais em controle concentrado de constitucionalidade. Ademais, a análise sobre o que realmente motivou o ex-prefeito a enviar proposição legislativa que culminou na edição da Lei Municipal nº 1.267/2016, que extinguiu os cargos públicos, gravita em torno de questões eminentemente fáticas cuja elucidação reclama dilação probatória, medida descabida no âmbito do



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

controle abstrato de normas. Precedente do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70072542525, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 25-02-2019)

Deve-se ter em vista, ademais, que **ambas as leis discutidas no presente feito envolvem a estrutura administrativa do Poder Legislativo de Santo Antônio da Patrulha, cujo Presidente, insiste-se, rechaçou a existência de documentos complementares àqueles por ele encaminhados (nos quais, como visto, não consta estudo de impacto financeiro e orçamentário).**

Destarte, o Ministério Público reafirma o entendimento pela inconstitucionalidade da Lei nº 9.545, de 20 de janeiro de 2023, por vício de ordem formal, nos exatos termos da petição inicial.

Com efeito, a Lei Municipal nº 9.545/2023, dentre outras medidas, **criou as funções gratificadas de Diretor Legislativo e Coordenador do Setor de Almoxarifado.**

A mencionada norma é inconstitucional, na sua integralidade, por vício de natureza formal. A invalidade deriva, substancialmente, da circunstância de que a concessão de vantagem funcional a servidores públicos implica incremento de despesas ao Erário, **o que não pode ser autorizado sem que se apresente a estimativa do impacto financeiro e orçamentário daí decorrente, como ocorreu no caso presente.**

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



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

pgj@mprs.mp.br

Público e do Legislador¹, 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 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:

¹ Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*



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

pgj@mprs.mp.br

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 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).



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

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 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***



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

concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.

(STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019).

No voto proferido pelo Ministro-Relator, acolhido pela maioria da Corte de Vértice, à exceção apenas do ex-Ministro Marco Aurélio, restou indubitosa a aplicação 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.[...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.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 criação, por meio de lei municipal, de cargos (seja de provimento comissionado ou efetivo), tem a sua validade condicionada à prévia avaliação de seu impacto financeiro e orçamentário. É o que teve oportunidade de decidir, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, ao se debruçar sobre Lei do Estado de Roraima:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CRFB. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO



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

pgj@mprs.mp.br

ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

2. O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes.

3. A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituinto mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.

4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dúvida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal, presentes os requisitos do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento.

5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei n.º 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc. (STF - ADI: 6118 RR, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 28/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/10/2021).

Não é outro o entendimento dessa egrégia Corte de Justiça, como se confere no seguinte precedente:



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

pgj@mprs.mp.br

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 008/2022, DO MUNICÍPIO DE MIRAGUAÍ. DESPESA COM PESSOAL. DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO. AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT. ART. 8º, CAPUT, DA CE/89. RAZOABILIDADE. ART. 19, CAPUT DA CE/89. 1. Lei Complementar nº 008/2022, do Município de Miraguai, que criou e ampliou o número de cargos de provimento efetivo no quadro de cargos e funções públicas do Município. Normativa que gera aumento de despesa para o Erário Municipal. Despesas obrigatórias de caráter continuado. 2. Inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Violação do art. 113 do ADCT, aplicável aos Municípios por força do art. 8º, caput, da CE/89. Precedente do STF. Norma de repetição obrigatória direcionada a todos os entes federados. 3. A realização da diligência após o trâmite legislativo do projeto de lei não atende à exigência constitucional, que busca salvaguardar as finanças públicas em momento anterior à criação do fundamento legal da despesa. A previsão da despesa nas leis orçamentárias – LOA, LDO e PPA – não satisfaz a exigência do art. 113 do ADCT, a qual não é substitutiva dos demais requisitos legais para criação de despesa, mas, sim, constitui uma exigência a mais em prol do equilíbrio fiscal. 4. Não cumprimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Afronta ao princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89). Precedentes desta Corte. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085779692, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 14-12-2023).*

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

2.2. O Município de Santo Antônio da Patrulha, ao defender a constitucionalidade material do cargo em comissão de



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

Assistente do Gabinete da Presidência, argumenta que a este foram descritas atribuições com *nítido caráter de assessoramento*.

As atribuições do cargo – o qual fora criado pela Lei Municipal n.º 9.346/2022 e, posteriormente, mantido, com as mesmas atribuições, pela Lei Municipal nº 9.545/2023, que revou tacitamente a normativa anterior, ao disciplinar o mesmo assunto – são as seguintes:

CARGO EM COMISSÃO: ASSISTENTE DO GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Forma de Provimento:

Cargo em Comissão

Vencimento: padrão 1.1

SÍNTESE DAS ATRIBUIÇÕES: *desempenhar serviços relacionados às atividades do Gabinete da Presidência; desenvolver tarefas e serviços junto ao Gabinete da Presidência; prestar assistência na recepção e no atendimento às pessoas; elaborar, mediante orientação, a agenda da Presidência, anotar informações; distribuir expedientes para tramitação; efetuar pesquisas de informações; elaborar relatórios das atividades do Gabinete da Presidência, mediante orientação superior; requisitar material necessário para o trabalho do Gabinete da Presidência; fazer uso dos equipamentos e das ferramentas de informática para o exercício de suas tarefas, bem como de máquinas, equipamentos e instrumentos, quando for o caso; e executar tarefas correlatas.*

CONDIÇÕES DE TRABALHO:

a) horário: 40 horas semanais; e

b) o exercício do cargo poderá exigir a prestação de serviços à noite e em sábados, domingos e feriados.

REQUISITOS PARA PROVIMENTO: *certificado de conclusão de curso de ensino médio.*

FORMA DE RECRUTAMENTO: *livre escolha do presidente.*

Como é cediço, a função de assessoria exige habilidades como organização, comunicação eficaz, capacidade de análise crítica e um bom entendimento do contexto político e administrativo, além de conhecimento técnico especializado. O assessor atua como um



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

pgj@mprs.mp.br

verdadeiro elo entre o gestor e a equipe, facilitando a execução das tarefas, contribuindo para a eficiência da administração pública e auxiliando, com seu conhecimento, no processo de tomada de decisões sensíveis.

Por sua vez, as incumbências da função de assistência se dão muito mais no plano operacional e de suporte, e não estratégico. Envolve a execução de tarefas mais simples e burocráticas, não demandando conhecimento especializado.

As atribuições delineadas para o cargo em comissão de Assistente do Gabinete da Presidência, tais como *prestar assistência na recepção; anotar informações; distribuir expedientes para tramitação; e elaborar, mediante orientação, a agenda*, sem desmerecimento, são estritamente burocráticas e devem ser exercidas por servidores concursados, sob pena de subverter as diretrizes constitucionais de acesso aos cargos públicos.

Desse modo, reitera-se, muito objetivamente, que as atribuições do cargo em comissão aqui discutido **não correspondem a funções de direção, chefia ou assessoramento**, o que demonstra a sua inconstitucionalidade material, por estar em claro descompasso com os requisitos constitucionais pertinentes, como se infere da redação dos artigos 20, *caput* e § 4º, e 32, *caput*, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Carta Gaúcha, *in verbis*:

Constituição Estadual



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

Art. 8º – O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

(...)

Art. 20 – A investidura em cargo ou emprego público assim como a admissão de empregados na administração indireta e empresas subsidiárias dependerão de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

(...)

§ 4º - Os cargos em comissão destinam-se à transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa e ao assessoramento.

Art. 32. Os cargos em comissão, criados por lei em número e com remuneração certos e com atribuições definidas de direção, chefia ou assessoramento, são de livre nomeação e exoneração, observados os requisitos gerais de provimento em cargos estaduais.

Constituição Federal

Art. 37. (...).

(...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Aliás, exatamente por isso é que a hipótese vertente **não se enquadra nas balizas delineadas pelo Supremo Tribunal Federal**



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

no julgamento do Recurso Extraordinário n.º1.041.210, acima referido. Como se sabe, naquele caso, a Corte de Vértice fixou a seguinte tese:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;*
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;*
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e*
- d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.*

Ocorre que, conforme se sustentou desde o início, o cargo sob escrutínio não atende, materialmente, aos requisitos *a*, *b* e *d*, supra, na medida em que: **1)** se presta a *atividades burocráticas, técnicas ou operacionais*² (requisito *a*), deixando de pressupor, bem por isso, qualquer *relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado* (requisito *b*); e em que, substancialmente, **2) as atribuições relacionadas ao cargo questionado possuem descrições genéricas e imprecisas**, deixando assim de atenderem às exigências de clareza e objetividade (requisito *d*)³.

Razão pela qual padece de manifesta inconstitucionalidade material, consoante recente precedente dessa Corte

² Exemplificativamente: *prestar assistência na recepção e no atendimento às pessoas; distribuir expedientes para tramitação; requisitar material necessário para o trabalho do Gabinete da Presidência.*

³ Exemplificativamente: *desempenhar serviços relacionados às atividades do Gabinete da Presidência; desenvolver tarefas e serviços junto ao Gabinete da Presidência.*



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

de Justiça, a seguir indicado, o qual se agrega aos diversos outros julgados já referidos na inicial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. LEI MUNICIPAL Nº 4.060/2013, ALTERADA PELA LEI MUNICIPAL Nº 4.799/2018. CARGO DE ASSISTENTE PARLAMENTAR. CARGO EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES NÃO RELACIONADAS COM AS DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO. 1. Inconstitucionalidade do artigo 6º, inciso XIII, e artigo 6º-A, inciso XIII, da Lei Municipal nº 4.060/2013. 2. O cargo de Assistente Parlamentar apresenta atribuições nitidamente técnicas e burocráticas, sem demandar confiança do Administrador para sua execução. Inexiste função de assessoramento, direção ou chefia. As atribuições são incompatíveis com assessoria técnica que exija conhecimento específico. Ausente indicação de excepcional grau de confiabilidade ou conveniência para a transmissão das diretrizes de uma gestão específica. 3. Violação dos artigos 8º, caput; 20, caput e §4º; e 32, caput, todos da Constituição Estadual. Afronta ao artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080579352, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 29-04-2019)

Sendo assim, é de ser reconhecida, também, a inconstitucionalidade parcial dos **artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.545/2023**, no que se refere ao cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência**, porquanto as suas atribuições desbordam das hipóteses constitucionalmente admitidas, afrontando, desse modo, os artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e § 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.



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

pgj@mprs.mp.br

2.3. Vale observar, por fim, que o cargo de Assistente do Gabinete da Presidência foi originalmente introduzido no ordenamento jurídico pela Lei Municipal nº 9.346/2022.

Tal informação é relevante, porque no presente feito o pedido principal é o de declaração da inconstitucionalidade integral da Lei Municipal nº 9.545/2023, por vício formal, nos termos expostos no item 2.1. Como consequência do acolhimento desse pleito, ter-se-á, a princípio, a reprivatização da Lei Municipal nº 9.346/2022, inclusive quanto ao cargo em comissão reputado inconstitucional. Destarte, a fim de evitar efeito reprivatizatório indesejado, imperiosa a declaração da inconstitucionalidade parcial dos **artigos 1º e 2º da Lei nº 9.346/2022**, no que se refere ao cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência**.

3. Pelo exposto, requer a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** seja julgado integralmente procedente o pedido, para:

I) retirar do ordenamento jurídico a **Lei nº 9.545, de 20 de janeiro de 2023, do Município de Santo Antônio da Patrulha**, a qual *altera dispositivos da Lei Municipal nº 6.477, de 21 de março de 2012, que dispõe sobre o Quadro de Cargos e Funções Públicas do Poder Legislativo de Santo Antônio Da Patrulha, estabelece o Plano de Carreira dos Servidores e dá outras providências*, **em sua integralidade, por vício formal**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, da



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

Constituição Estadual e 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal;

II) reconhecer expressamente a inconstitucionalidade parcial dos **artigos 1º e 2º da aludida Lei nº 9.545, de 20 de janeiro de 2023, por vício de ordem material**, em relação ao cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência**, em ofensa aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput*, e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, e

III) **a fim evitar indesejável efeito repristinatório, declarar a inconstitucionalidade parcial dos artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.346/2022**, daquela mesma Comuna, no que se refere ao cargo em comissão de **Assistente do Gabinete da Presidência**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput*, e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 15 de outubro de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁴.

RCA

⁴ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 706/2024