



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

[pgj@mrsmp.br](mailto:pgj@mrsmp.br)

**PROCESSO Nº 5314224-32.2024.8.21.7000 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**

**REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE GRAVATAI E CÂMARA DE  
VEREADORES DE GRAVATAI**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI  
MOREIRA**

---

## **MANIFESTAÇÃO FINAL**

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Gravataí. Lei nº 4.800, de 05 de abril 2024, que ‘altera o § 3º do artigo 4º-A da Lei Municipal nº 3.653/2015’. Ato normativo que enseja incremento de despesas, oriundo de proposição legislativa que não se fez acompanhar da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Ofensa ao artigo 8º, ‘caput’, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando seja declarada a inconstitucionalidade da **Lei nº 4.800, de 05 de abril 2024**, que *altera o § 3º do artigo 4º-A da Lei Municipal nº 3.653/2015*, do **Município de Gravataí**, por ofensa ao artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (Evento 1, INIC1).

A petição inicial foi recebida (Evento 6, DESPADEC1).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu defesa ao ato normativo, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (Evento 18, PET1).

A Câmara Municipal de Vereadores de Gravataí, notificada, prestou informações, nas quais, inicialmente, argumentou a presunção de constitucionalidade da legislação em apreço. Referiu que o ato normativo impugnado *apenas majorou o valor da Função Gratificada prevista no §2º, inciso IV, do art. 4º-A (Responsável pelo Setor de Arquivo Geral), alterando-a do padrão quatro (FG-4) para o padrão seis (FG-6)*, enquanto as demais Funções Gratificadas previstas § 1º, incisos I, II e § 2º, incisos I, II e III, do mesmo artigo já estabeleciam o padrão seis (Lei 3.653/2015), devendo assim, a análise da demanda restringir-se à função gratificada mencionada. Reputou não ser caso de conhecimento da ação proposta *por ausência de controvérsia*



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

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

*constitucional*, já que, decorrendo a exigência de estudo de impacto orçamentário de lei específica, a saber, Lei de Responsabilidade Fiscal, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento 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 isso constitua óbice à validade formal da lei*, não implicando a ausência de estudo de impacto em inconstitucionalidade. Especificou que a norma em comento *majorou o valor da função gratificada percebida pela servidora do setor de arquivo FG4 para FG6, ou seja, um reajuste de R\$ 584,16 por mês, (...) e R\$ 7.788,80 por ano*. Destacou que o *segundo os dados do E. Tribunal de Contas do Estado, o Poder Legislativo de Gravataí tinha como limite de gastos totais, para 2024, R\$ 29.223.101,52, e que segundo os mesmos dados a Casa Legislativa não gastou nem 60% disto*. Ressaltou a correlação da matéria prevista no artigo 113 do ADCT com a Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante explanado na própria inicial e no julgamento da ADI nº 6118 pelo Pretório Excelso. Por tal motivo, alegou que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 16, §3º, e 17, §6º, prevê hipóteses em que é dispensada a apresentação de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, e, considerando que o *aumento em questão foi apenas de R\$ 7.788,80 por ano*, a dispensa acarretada se afigura *irrelevante para fins de impacto*, sendo *inferior ao exigido para elaboração da estimativa de impacto*. Frisou, ainda, que o não preenchimento de requisito constitucional de natureza fiscal *tem o condão de suspender a execução da norma até o exercício seguinte a sua aprovação*, mas não de *anular a*



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

*norma*. Pleiteou, em caso de declaração de inconstitucionalidade da norma, a modulação de efeitos *ex nunc*, *de modo a não prejudicar o servidor que percebeu o valor referente a FG-6, Responsável pelo Setor de Arquivo Geral, durante a vigência da norma, com base no art. 27 da Lei Federal nº 9.868/1999*. Por fim, pugnou pela improcedência da presente ação direta, e, sucessivamente, requereu *seja tão somente suspensa a vigência da norma no exercício de sua prolação, visto que realizado o impacto orçamentário viabilizando a eficácia da norma a partir do exercício seguinte* (Evento 19, INF1).

O Município de Gravataí, igualmente notificado para prestar informações, deixou transcorrer *in albis* o prazo para tanto (Evento 20).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Analisados os autos, observa-se que o Exmo. Procurador-Geral do Estado, citado para oferecer a defesa do ato normativo, limitou a sua intervenção ao argumento formal de que este conta com presunção de constitucionalidade.

Lado outro, verifica-se que a Câmara Municipal de Vereadores daquela Comuna, notificada a prestar informações a respeito da lei impugnada, defendeu a constitucionalidade do ato normativo impugnado, com lastro, em síntese, nos seguintes argumentos: a) *a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício*



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

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

*financeiro, sem que isso constitua óbice à validade formal da lei; e b) a estimativa de impacto financeiro e orçamentário resta dispensada nas hipóteses do §3º, do art. 16 e art. 17, §6º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo irrelevante para fins de impacto, as despesas menores que o limite de dispensa de licitação do art. 75, II da Lei Federal nº 14.133/2021.*

Tais alegações, entretanto, não merecem prosperar.

Com efeito, não se está aqui a discutir, tão somente, hipótese de *ausência de dotação orçamentária prévia* – circunstância da qual, de fato, como argumentado pelo Poder Legislativo Municipal, não decorre diretamente a inconstitucionalidade, mas sim o impedimento da aplicação da legislação no respectivo exercício financeiro. A bem da verdade, o que se aponta, na especificidade, é a inconstitucionalidade decorrente *da ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário*, nos termos do artigo 113 do ADCT, **o que se faz em linha com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se confere na seguinte ementa:**

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. 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.***



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

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

**NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO 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 tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.**

**3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.**

**4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva.**

**5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento. (ADI 6102, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021).**

Logo, inexistindo pretérito estudo de impacto financeiro e orçamentário quando da tramitação do projeto de lei que originou a



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

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

norma guerreada, independentemente da ausência de dotação orçamentária, a declaração de sua inconstitucionalidade é medida imperativa.

É digno de nota que o citado dispositivo constitucional, a saber, artigo 113 do ADCT, diferentemente do que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, não estabelece qualquer ressalva para a exigibilidade de a proposição legislativa ser precedida de estudo de impacto financeiro e orçamentário, abrangendo a criação de **qualquer** despesa obrigatória ou renúncia de receita.

Destarte, é possível constatar especial compromisso do Constituinte Derivado Reformador com o equilíbrio financeiro dos entes estatais. Tal constatação se afigura relevante, pois o parâmetro de aferição adotado nestes autos é a previsão constitucional em tela, e não a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quer dizer, não há espaço para se debater a (ir)relevância da despesa criada, tal como aventado pela Câmara de Vereadores de Gravataí.

Neste contexto, os argumentos devem ser rechaçados.

Sendo assim, não foi trazido aos autos qualquer argumento apto a colocar em xeque a fundamentação jurídica apresentada na petição inicial da presente ação direta, que vai, aqui, inteiramente ratificada.

A esse respeito, reitera-se a compreensão de que a normativa em questão, transcrita na petição inicial, a qual é oriunda de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar (PL nº 22/2024, juntado no



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

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

Evento 1, OUT2), aumentou o valor de funções gratificadas concedidas a servidores do Poder Legislativo de Gravataí, as quais passaram do padrão FG/4 (R\$ 1.483,45) para o padrão FG/06 (R\$ 2.067,61).

Na espécie, a invalidade deriva, substancialmente, da circunstância de que a majoração 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 Público e do Legislador<sup>1</sup>, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, notadamente em razão da acentuada crise econômica por que passam diversos entes da federação.

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.

---

<sup>1</sup> 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*.



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

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

*Art. 113 - A **proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)*

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

*PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência. - O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em conseqüência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que **inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas***



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

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

*subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342). - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes.*

(STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).

Digno de nota, 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 patenteadado que as disposições insertas no artigo 113 do ADCT se estendem aos demais entes da federação.

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

**CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO**



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

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

*INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A **Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.*

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

No voto proferido pelo Ministro-Relator, acolhido pela maioria da Corte de Vértice, à exceção apenas do ex-Ministro Marco Aurélio, restou 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*



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

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

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

A norma constitucional em foco, portanto, é de reprodução obrigatória, aplicando-se aos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, *ex vi* do disposto no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual:

*Art. 8 - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se 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, do valor de funções gratificadas – ação governamental que ensejam incremento de despesas obrigatórias e de caráter continuado, nos termos dos artigos 16, *caput* e inciso I<sup>2</sup>, e 17,

---

<sup>2</sup> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;



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

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

*caput*, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>3,4</sup> –, tem a sua validade condicionada à prévia avaliação de seu impacto financeiro e orçamentário. Nesse sentido:

**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 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.*

---

<sup>3</sup> Art. 17. **Considera-se obrigatória** de caráter continuado **a despesa corrente derivada de lei**, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. *(Vide ADI 6357)*

<sup>4</sup> Veja-se que as funções gratificadas: a) **são despesas correntes**, visto envolverem o pagamento de uma remuneração adicional aos servidores; b) **derivam, no caso, de lei**; e c) **tem duração indeterminada**.



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

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

***3. A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo 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 nº 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 nos seguintes precedentes:

***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***



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

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

*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)*

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DOM FELICIANO. LEI MUNICIPAL Nº 4.210/2020. ADICIONAIS DE PERICULOSIDADE E INSALUBRIDADE. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. VÍCIO MATERIAL. 1. Lei Municipal nº 4.210, do Município de Dom Feliciano, que define as atividades insalubres e perigosas para efeitos de percepção de adicional. 2. Lei de iniciativa do Poder Legislativo e que, por isso, padece de vício formal, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal. Afronta aos dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre remuneração e regime jurídico dos servidores públicos municipais. Violação do princípio da separação dos Poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal. Ofensa aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alíneas a e b; 82, inciso III, todos da Constituição Estadual. 3. O aumento de despesa com pessoal - despesa obrigatória de caráter continuado -, mormente no atual contexto de grande dispêndio de recursos para combate à pandemia do coronavírus, e sem a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, exigida pelo art. 113 do ADCT e pela LC nº 101/2000, representa risco à sustentabilidade fiscal do Município. Ofensa ao princípio da razoabilidade,**



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

*inscrito no artigo 19, caput, da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085188449, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 08-10-2021).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.443/2020, DO MUNICÍPIO DE ALVORADA. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. PROFISSIONAIS DA SAÚDE DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA. PANDEMIA DA COVID-19. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. DIREITO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. 1. Lei nº 3.443/2020, do Município de Alvorada, que dispõe sobre o pagamento do grau máximo de insalubridade aos profissionais da saúde das redes pública e privada durante período de pandemia. 2. Lei de iniciativa parlamentar que cuida da remuneração dos servidores públicos municipais. Competência privativa do Chefe do Executivo Municipal. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes. Desrespeito aos arts. 8º, caput; 10; 60, II, “a” e “b”; e 82, III, da CE/89. 3. Lei que trata do adicional de insalubridade a ser pago aos trabalhadores do setor privado. Legislar sobre Direito do Trabalho é competência privativa da União. Violação do art. 22, I, da CF/88 – norma de repartição de competência e, portanto, de reprodução obrigatória implícita pelas constituições estaduais. 4. Lei que cria despesa obrigatória de caráter continuado. Ausência de estimativa do impacto financeiro e orçamentário. Afronta ao art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes da federação. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084895499, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 16-04-2021).

Assim, 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.



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

**3. Pelo exposto**, requer a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** seja julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei nº 4.800, de 05 de abril 2024**, que *altera o § 3º do artigo 4º-A da Lei Municipal nº 3.653/2015*, do **Município de Gravataí**, por ofensa ao artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Porto Alegre, 12 de fevereiro de 2025.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO**,  
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos<sup>5</sup>.

RCA

---

<sup>5</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ  
SUBJUR Nº 1183/2024