



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

**PROCESSO Nº 5216540-39.2026.8.21.7000/RS – TRIBUNAL  
PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CARAZINHO**

**REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CARAZINHO**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA  
PEREIRA**

---

**PARECER**

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.***

*Município de Carazinho. Lei Municipal nº 9.413, de 02 de fevereiro de 2026, que autoriza o Poder Executivo Municipal a repassar incentivo financeiro adicional aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias.*

*1. Lei de iniciativa da Câmara de Vereadores. Matéria administrativa, relativa à remuneração de servidores vinculados ao Poder Executivo Municipal, cuja iniciativa legislativa é privativa do Prefeito Municipal. 2. Ato normativo que propicia aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, cuja proposição legislativa não se fez acompanhar da indispensável estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. 3. Ofensa aos artigos 5º, 8º, caput,*



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

*10, 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, combinados com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Carazinho**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 9.413, de 02 de fevereiro de 2026**, que *autoriza o Poder Executivo Municipal a repassar incentivo financeiro adicional aos agentes comunitários de saúde - ACS, e aos agentes de combate às endemias - ACE, e dá outras providências*, do **Município de Carazinho**, por ofensa aos artigos 5º, 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, artigos 2º, 37, inciso X, e 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal e artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O proponente sustentou, em síntese, que a lei impugnada, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, incorre em vício formal de iniciativa, disciplinando o pagamento de verba remuneratória aos servidores investidos nos cargos de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias, malferindo preceitos da Constituição Estadual de observância obrigatória pelos Municípios. Colacionou jurisprudência desta Corte em apoio à sua tese, assentando, ainda, que a natureza autorizativa



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

da norma não é suficiente para afastar a mácula apontada. Por fim, destacou que o projeto de lei deveria ter sido instruído com estudo de impacto financeiro, visto que a norma cria despesa obrigatória de caráter continuado para o Executivo, na forma do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Postulou, assim, a suspensão liminar da eficácia da norma e, a final, a procedência integral do pedido (Evento 1).

A medida cautelar pleiteada foi deferida (Evento 5).

O **Procurador-Geral do Estado**, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei no ordenamento jurídico com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (Evento 15).

A **Câmara Municipal de Carazinho**, notificada, prestou informações, aduzindo que a proposição, de autoria de vereador da Casa, tramitou regularmente em suas comissões, tendo sido aprovada por unanimidade em plenário. Encaminhado o projeto de lei aprovado ao Sr. Prefeito, ocorreu sanção tácita em razão da ausência de manifestação do Chefe do Executivo dentro do prazo constitucional, sendo a lei promulgada pelo Vice-Presidente do Poder Legislativo. Informou que a decisão de avocar o projeto e submetê-lo imediatamente à votação foi tomada pelos próprios vereadores em razão da compreensão de que o tema possuía relevância social e urgência política, e que o projeto não foi



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

submetido à análise jurídica prévia da Procuradoria Legislativa por ser interpretado como matéria de natureza autorizativa. Pleiteou, assim, o recebimento das informações a fim de instruir a presente ação (Evento 16).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. A norma fustigada foi vazada nos seguintes termos:

**LEI MUNICIPAL Nº 9.413, DE 02 DE FEVEREIRO DE 2026.**

*AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A REPASSAR INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE - ACS, E AOS AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS - ACE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

[...]

**Art. 1º** *Fica autorizado o Poder Executivo Municipal a efetuar pagamento aos Agentes Comunitários de Saúde ACS e aos Agentes de Combate às Endemias ACE, à título de adicional, de parcela denominada Incentivo Financeiro Adicional que anualmente é recebida do Fundo Nacional de Saúde, vinculado ao Ministério da Saúde, previsto na Lei Federal nº 12.994, alterada pela Lei nº 13.708/2018, visando estimular os profissionais que trabalham nos programas estratégicos da Política Nacional de Atenção Básica e fortalecimento da atuação de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias.*

**§ 1º** *O repasse do incentivo financeiro adicional será efetuado uma vez por ano, no mês de dezembro, quando do crédito em conta da parcela adicional recebida, em parcela única e*



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

*individualizada através de rateio entre os Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias.*

*§ 2º Farão jus ao incentivo financeiro adicional previsto no caput deste artigo, aqueles profissionais que se encontrem em pleno exercício de suas funções.*

*Art. 2º Os recursos mencionados nesta Lei somente serão devidos e repassados aos Agentes Comunitários de Saúde ACS e aos Agentes de Combate às Endemias ACE, enquanto perdurar o repasse realizado pelo Governo Federal, cessando automaticamente a obrigação da municipalidade em caso de cessação de repasse do incentivo pelo Governo Federal.*

*Art. 3º O Incentivo Financeiro terá natureza de adicional, não podendo ser incorporado na remuneração do Agente, tampouco ser utilizado para fins de cálculo para outras vantagens ou para fins previdenciários.*

*Art. 4º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber.*

*Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

3. De início, importante recordar que o artigo 198 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional nº 120/2022, assim preceitua no que tange aos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias:

*Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (Vide ADPF 672) [...].*

*§ 4º **Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)***



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

[...].

**§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 2010) Regulamento**

**§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)**

**§ 7º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)**

**§ 8º Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)**

**§ 9º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)**

**§ 10. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)**

**§ 11. Os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate**



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

*às endemias não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)*  
[...].

A Lei Federal nº 11.350/2006, com a redação dada pela Lei Federal nº 12.994/2014, de outra parte, criou o incentivo financeiro a ser alcançado aos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias – objeto da norma objurgada –, nos seguintes termos:

[...].  
*Art. 9º-D. É criado incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)*  
*§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, é o Poder Executivo federal autorizado a fixar em decreto: (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)*  
*I - parâmetros para concessão do incentivo; e (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)*  
*II - valor mensal do incentivo por ente federativo. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)*  
*§ 2º Os parâmetros para concessão do incentivo considerarão, sempre que possível, as peculiaridades do Município. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)*  
[...].

*Art. 9º-E. Atendidas as disposições desta Lei e as respectivas normas regulamentadoras, os recursos de que tratam os arts. 9º-C e 9º-D serão repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos fundos de saúde dos Municípios, Estados e Distrito Federal como transferências correntes, regulares, automáticas e obrigatórias, nos termos do disposto no art. 3º da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. (Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018)*  
[...].



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

E, em seu artigo 14, atribui ao gestor local dispor sobre a criação dos cargos ou empregos públicos e demais aspectos da atividade, *in verbis*:

*Art. 14. O gestor local do SUS responsável pela admissão dos profissionais de que trata esta Lei **disporá sobre a criação dos cargos ou empregos públicos e demais aspectos inerentes à atividade**, observadas as determinações desta Lei e as especificidades locais. (Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018)*

Neste contexto normativo, verifica-se que a União é a responsável por dispor sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e de combate às endemias, porém sem excluir a competência dos gestores locais do SUS sobre esta matéria - já que os servidores estarão vinculados a eles<sup>1</sup> - de modo a adequar esta disciplina às peculiaridades locais.

---

<sup>1</sup> Lei Federal nº 11.350/2006:

[...].

Art. 9º-C. Nos termos do § 5º do art. 198 da Constituição Federal, compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

[...].

§ 3º O valor da assistência financeira complementar da União é **fixado em 95% (noventa e cinco por cento) do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei**. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

[...].

§ 6º **Para efeito da prestação de assistência financeira complementar de que trata este artigo, a União exigirá dos gestores locais do SUS a comprovação do vínculo direto dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias com o respectivo ente federativo**, regularmente formalizado, conforme o regime jurídico que vier a ser adotado na forma do art. 8º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)



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

E, no caso em testilha, tratando-se de servidores que estarão vinculados ao Poder Executivo de Carazinho (artigo 9º-C, parágrafo 6º, da Lei Federal nº 11.350/2006), que arcará, inclusive, com o ônus financeiro de parte do pagamento do próprio piso salarial fixado pela União para estes agentes (artigo 9º-C, parágrafo 3º, da Lei Federal nº 11.350/2006), não há dúvida de que a iniciativa de leis que tratem desta temática se submete à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo Municipal.

**3.1.** E, assim sendo, a Câmara de Vereadores de Carazinho, ao editar norma, de sua iniciativa legislativa, disciplinando o pagamento de verba remuneratória aos servidores do Poder Executivo investidos nos cargos de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, interferiu na gestão administrativa, nas atribuições e no funcionamento da Administração Municipal. Com isso, retirou do Prefeito a possibilidade de deliberar sobre a forma de pagamento desta verba aos servidores beneficiários, invadindo competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, dispositivos estes aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição da Província, *in verbis*:

*Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela*



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

*legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*  
[...].

*Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*  
[...].

*II - disponham sobre:*

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;*
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;*
- c) organização da Defensoria Pública do Estado;*
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

[...].

*Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:*

[...].

*II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*

[...].

*VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*

[...].

No caso não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e do artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na



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

Administração Direta ou Autárquica, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

Note-se que a lei impugnada não se restringiu a autorizar o pagamento de incentivo financeiro adicional repassado pelo Governo Federal, mas foi mais além, dispondo sobre a forma como se daria este pagamento (artigo 1º, parágrafos 1º e 2º), com ingerência na gestão administrativa municipal.

Na espécie, cuida-se de matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa temática, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal dela decorrente.

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>:

[...].

*A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.*

[...].

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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

Destarte, demonstrada a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo - remuneração de servidores públicos da Administração Direta -, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, o legislador municipal não dispõe de liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo é transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal à condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta uma vez não observada a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Nesta trilha, os seguintes arestos desta egrégia Corte de Justiça:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.479/2020 DO MUNICÍPIO DE ITAQUI/RS. REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO – CHEFE DE GABINETE, SECRETÁRIOS MUNICIPAIS ADJUNTOS/SUBSTITUTOS, ASSESSOR DE PROCURADORIA, ASSESSOR DE COMUNICAÇÃO, ASSESSOR DE MOBILIDADE URBANA, ASSESSOR DE PLANEJAMENTO, ASSESSOR JURÍDICO,*



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

ASSESSOR DE POLÍTICAS DE GÊNERO E ASSESSOR ESPECIAL. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. 1. Lei nº 4.479/2020, do Município de Itaqui/RS, que dispõe sobre a fixação do subsídio mensal dos Secretários Municipais e servidores públicos do Poder Executivo – chefe de Gabinete, Secretários Municipais Adjuntos/Substitutos, Assessores da Procuradoria, Comunicação, Mobilidade Urbana, Planejamento, Jurídico, Política de Gênero e Especial para o Quatriênio 2021-2024. 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 artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 82, inciso III, da CE/1989. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085009504, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 27-08-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.884/2020 DO MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL. GRATIFICAÇÃO. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. REMUNERAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Lei nº 3.884/2020, do Município de Encruzilhada do Sul, que institui gratificação extraordinária aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias durante a vigência da calamidade de saúde pública decorrente do coronavírus. 2. A Lei de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre remuneração de agentes públicos vinculados ao Executivo Municipal, afronta o disposto nos arts. 8º, 10, 60, II, “a” e “b”, e 82, II, III, e VII, da CE/89. Inconstitucionalidade formal por desrespeito à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo e suas competências exclusivas. Afronta ao princípio da separação dos Poderes Estruturais. 3. A utilização do vocábulo “autorizar” no texto normativo não afasta o vício de iniciativa. Precedentes do STF e desta Corte. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.



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

UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084531201, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 12-02-2021)

**DIREITO CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. GRATIFICAÇÃO POR DESEMPENHO NA ATENÇÃO À SAÚDE. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. CASO EM EXAME:1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal em face da Câmara Municipal de Santo Ângelo, tendo por objeto a Lei-SA nº 4.828/25, que dispõe sobre o repasse de incentivo financeiro por desempenho constante da Portaria GM/MS Nº 3.493/2024, que autoriza o repasse e pagamento da Gratificação por Desempenho na Atenção à Saúde. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:1. A questão em discussão consiste na constitucionalidade formal da Lei-SA nº 4.828/25, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o repasse e pagamento de gratificação por desempenho aos servidores municipais da saúde. III. RAZÕES DE DECIDIR:1. A Lei-SA nº 4.828/25, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre repasse de valores para pagamento de gratificações a servidores públicos, usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo, configurando vício formal de inconstitucionalidade. 2. A norma impugnada interfere diretamente na organização e no funcionamento da administração municipal, ao estabelecer critérios para o pagamento de gratificação por desempenho a servidores da saúde, matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo.3. A lei não se restringiu a autorizar o pagamento de incentivo financeiro repassado pelo Governo Federal, mas dispôs sobre a forma de pagamento, com clara ingerência na gestão administrativa municipal.4. A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, sendo que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.5. A norma impugnada viola os artigos 8º; 10; 60, II, "a" e "b"; e 82, II, III e VII, da Constituição Estadual, que reservam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que versem sobre remuneração de cargos, funções ou empregos públicos e sobre**



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

a organização e funcionamento da administração. IV. **DISPOSITIVO E TESE:** 1. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei-SA nº 4.828/25 do Município de Santo Ângelo. Tese de julgamento: 1. É inconstitucional, por vício formal de iniciativa, lei municipal de origem parlamentar que dispõe sobre o repasse e pagamento de gratificação por desempenho a servidores públicos municipais, por usurpar competência privativa do Chefe do Poder Executivo. \_\_\_\_\_ Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 2º; CE-89, arts. 5º, 8º, 10, 60, II, "a" e "b", 82, II, III e VII. Jurisprudência relevante citada: TJRS, ADI nº 70085788636, Tribunal Pleno, Rel. Des. Laura Louzada Jaccottet, j. 27.11.2023. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 51994894920258217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antonio Monteiro Pacheco, Julgado em: 11-12-2025)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DA CÂMARA DE VEREADORES, AUTORIZATIVA DE PAGAMENTO DE INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.** 1. Ação que visa ao reconhecimento da inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa de Vereadores da Câmara Municipal de Salto do Jacuí, que "autoriza o Poder Executivo Municipal a repassar incentivo financeiro adicional aos agentes comunitários de saúde e dá outras providências". 2. **Acerca da política remuneratória dos agentes comunitários de saúde, a Emenda Constitucional n. 120 de 5 de maio de 2022 expressamente disciplinou que "o vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais". Por sua vez, a Constituição Estadual prevê que "são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre a criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica."** 3. No caso concreto, denota-se da redação do texto legal



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

*impugnado que a legislação de iniciativa parlamentar dispõe sobre circunstância afeta à competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao buscar disciplinar, ainda que em termos “autorizativos”, a implementação de auxílio financeiro aos agentes comunitários de saúde, o que implica efetiva violação aos princípios da independência, harmonia e separação dos Poderes do Estado, previstos no art. 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10 da Constituição Estadual. Nesse cenário, embora não se olvide de que a fonte de custeio do referido auxílio financeiro estaria vinculada ao repasse de verbas federais pelo Ministério da Saúde, depreende-se caracterizado vício de inconstitucionalidade formal, impondo-se o acolhimento do pedido inicial. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **UNÂNIME**. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085788636, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 27-11-2023)*

3.2. Para além do vício formal de iniciativa, a invalidade do comando normativo impugnado deriva da circunstância de que a medida levada a efeito implica incremento de despesas ao Erário municipal, o que não pode ser autorizado sem que se apresente a prévia estimativa do impacto financeiro e orçamentário.

A gestão prudente dos recursos públicos foi alçada a *status* constitucional com a edição da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que inseriu o artigo 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

*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.*



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

O Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido de que a regra do artigo 113 do ADCT possui caráter nacional, dirigindo-se a todos os níveis federativos. Trata-se de requisito essencial para a validade formal de leis que criem despesa obrigatória (ADI 5816/RO<sup>3</sup> e ADI 6118/RR<sup>4</sup>). A norma é,

---

<sup>3</sup>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 MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019).

<sup>4</sup> 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.



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

portanto, de reprodução e observância obrigatórias pelos Municípios gaúchos, *ex vi* do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

Na espécie, não há dúvidas de que a imposição ao Município de repassar, anualmente, o **Incentivo Financeiro Adicional aos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias** dá causa a despesa obrigatória e de caráter continuado.

Não é outro o entendimento dessa egrégia Corte de Justiça em casos análogos, onde a criação de despesa ocorre ao arrepio da exigência constitucional prévia:

*AÇÃO 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. (...) 3. O aumento de*

- 
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”, 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).



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

*despesa com pessoal - despesa obrigatória de caráter continuado -, (...) 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, 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).

Assim, restando incontroverso que a inovação legislativa que gerou aumento de despesas ocorreu sem a estimativa de impacto financeiro e orçamentário, a declaração de inconstitucionalidade da lei em comento afigura-se inarredável.

**4. Pelo exposto, manifesta-se a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS pela procedência da ação.**

Porto Alegre, 1 de setembro de 2026.

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

---

<sup>5</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ  
SUBJUR Nº 2113/2026