



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

**PROCESSO Nº 5199489-49.2025.8.21.7000 – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE SANTO ÂNGELO

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE SANTO
ÂNGELO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR NELSON ANTÔNIO
MONTEIRO PACHECO**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santo Ângelo. Lei Municipal nº 4.828/2025. Dispõe sobre 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. Norma municipal oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar. Matéria nitidamente administrativa, relativa à remuneração de servidores vinculados ao Poder Executivo Municipal – profissionais de saúde -, nos moldes do artigo 9º-C, parágrafo 6º, da Lei Federal nº 11.350/2006, cuja iniciativa legislativa é privativa do Prefeito Municipal. Afronta aos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO DE SANTO ÂNGELO**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 4.828**, de 03 de julho de 2025, que *dispõe sobre o repasse de incentivo financeiro por desempenho constante da Portaria GM/MS Nº 3.493, de 10 de abril de 2024, que autoriza o repasse e pagamento da Gratificação por Desempenho na Atenção à Saúde, e dá outras providências*, do **Município de Santo Ângelo**, por ofensa aos artigos 8º, 19, 60, inciso II, alienas “a” e “b”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual 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, interferindo na organização e funcionamento da Administração, estabelecendo critérios para pagamento de gratificação por desempenho a servidores da saúde, malferindo preceitos da Constituição Estadual de observância obrigatória pelos Municípios. Além disso, trata da gestão de recursos humanos vinculados à política pública de saúde, tema de natureza nitidamente administrativa, o que foi asseverado, inclusive, no parecer jurídico da própria Câmara de Vereadores. Referiu precedentes desta Corte em apoio à sua tese, assentando, ainda, violação ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Postulou, assim, a suspensão liminar da eficácia da



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

norma e, a final, a procedência integral do pedido (Evento 1 – INIC1).

A medida cautelar pleiteada foi deferida, determinando-se a notificação do Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Santo Ângelo para prestar informações e a citação do Procurador-Geral do Estado (Evento 4 – DESPADEC1).

A Câmara de Vereadores de Santo Ângelo, notificada, deixou transcorrer, *in albis* (Evento 17), o prazo para informações.

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da lei, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da norma no ordenamento jurídico com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (Evento 16 – PET1).

É o breve relatório.

2. A norma legal fustigada foi vazada nos seguintes termos (Evento 1 – OUT4):

Lei Municipal nº 4.828, de 03 de julho de 2025.

Dispõe sobre o repasse de incentivo financeiro por desempenho constante da Portaria GM/MS Nº 3.493, de 10 de abril de 2024, que autoriza o repasse e pagamento da Gratificação por Desempenho na Atenção à Saúde, e dá outras providências.



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

O PRESIDENTE DO PODER LEGISLATIVO DE SANTO ÂNGELO PROMULGA, nos termos do §7º do art. 67 da Lei Orgânica do Município, a seguinte LEI, resultante de projeto vetado pelo Prefeito e mantido pelo Poder Legislativo:

CAPÍTULO I **DO OBJETO**

Art. 1º A presente Lei regulamenta a nova metodologia de cofinanciamento federal do Piso de Atenção Primária à Saúde - APS, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Portaria GM/MS Nº 3.493, de 10 de abril de 2024, destinado aos profissionais de saúde inscritos no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) que exercem suas funções nas equipes de eSF, eAP, eSB e eMULTI do Sistema Único de Saúde (SUS).

Parágrafo Único - A Portaria GM/MS Nº 3.493, de 10 de abril de 2024, estabeleceu um novo modelo de financiamento de custeio da Atenção Primária à Saúde (APS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), alterando a Portaria de Consolidação n.º 06/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, que trata da consolidação das normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde Sistema Único de Saúde (SUS), onde substituiu parte do texto das Portarias GM/MS n.º 2.979, de 12/11/2019 e Portaria GM/MS n.º 3.222, de 10/12/2018 (que tratavam sobre as eSF e as eAP - Programa Previne Brasil), a Portaria GM/MS n.º 960, de 17/07/2023 (que dispunha sobre as eSB), a Portaria GM/MS n.º 635, de 22/05/2023 (que dispunha sobre as eMULTI).

Art. 2º O repasse dos valores previsto nesta Lei tem por base o art. 5º da Portaria de Consolidação GM/MS n.º 6, de 28 de setembro de 2017, que trata dos recursos financeiros referentes ao bloco de custeio do Fundo Nacional de Saúde (FNS), destinados ao funcionamento e manutenção das ações e serviços públicos de saúde.

CAPÍTULO II **DOS INDICADORES DE PAGAMENTO**



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

Art. 3º O incentivo financeiro previsto na nova metodologia de cofinanciamento federal do Piso de Atenção Primária à Saúde – APS será repassado pelo Ministério da Saúde ao Fundo Municipal de Saúde, conforme previsto do Art. 12-S da Portaria GM/MS Nº 3.493, de 10 de abril de 2024, em substituição ao programa Previne Brasil.

Art. 4º O pagamento previsto por esta lei será realizado com base em um conjunto de indicadores de desempenho a serem observados nas atividades das equipes de eSF, eAP, eSB e eMulti, conforme posterior publicação de ato normativo do Ministério da Saúde.

Art. 5º A apuração dos indicadores mencionados no artigo 4º desta lei será realizada de forma quadrimestral, seguindo o cronograma disponibilizado pelo Ministério de Saúde, com os resultados sendo divulgados no quadrimestre subsequente.

Art. 6º A implementação e o acompanhamento dos indicadores de desempenho e controle dos pagamentos por desempenho serão de responsabilidade das coordenações e auxiliares administrativos incumbidos da implantação, monitoramento e acompanhamento dos indicadores citados na Portaria GM/MS Nº 3.493, de 10 de abril de 2024.

Art. 7º A divulgação dos resultados dos indicadores observará a disponibilização que ocorrerá no endereço eletrônico do Ministério da Saúde referente à APS.

Art. 8º As equipes de profissionais farão jus ao recebimento proporcional ao seu respectivo desempenho, levando em consideração o alcance das metas como indicado na Portaria GM/MS Nº 3.493, de 10 de abril de 2024.

CAPÍTULO III DO PAGAMENTO

Art. 9º O pagamento será feito mensalmente, desde que cumpridos os indicadores previstos na Portaria GM/MS Nº 3.493, de 10 de abril de 2024, e o pagamento será realizado após a confirmação do repasse dos recursos federais e enquanto houver esse repasse pelo Ministério da Saúde, podendo-se pagar retroativos.



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

§1º O percentual referente ao incentivo por desempenho será distribuído entre os profissionais de cada equipe.

Art. 10. O profissional não fará jus ao incentivo em caso de:

I – Exoneração, rescisão contratual ou afastamento do serviço antes da data de pagamento do incentivo;

II – Deixar de comparecer sem justificativas as atividades, palestras, capacitações, treinamentos, reuniões de equipe e de planejamento, quando convocados pela Secretaria Municipal de Saúde;

III – Gozo de Licença Prêmio, Licença Maternidade ou Licença Sem Vencimento; troca de função desde que prejudique o cumprimento das metas dos indicadores;

IV – Afastamento por motivo de saúde superior a 15 (quinze) dias;

V – Ter 02 (duas) faltas sem justificativa por mês;

VI – Inclusão de 03 (três) atestados médicos superiores a 05 (cinco) dias, seguidos ou intercalados, durante o mês;

VII – Não cumprir a carga horária estabelecida para cada categoria profissional;

VIII – Licença maternidade;

IX – Praticar falta grave no exercício de suas atribuições, devidamente apurado em Processo Administrativo Disciplinar, em que se garanta a ampla defesa e o contradito tempo determinado na própria decisão administrativa, ou pelo período da pena de suspensão conforme o caso; e

X – Qualquer outro tipo de afastamento que venha prejudicar o cumprimento das metas dos indicadores pactuados.

Art. 11. O recurso oriundo do pagamento do incentivo financeiro dos componentes de qualidade para as eSF, eAP, eSB e eMulti e a distribuição dos valores referentes às eSF, eAP, eSB e eMulti, aplicar-se-á a seguinte metodologia: §1º Fica reservado o percentual de 100% (cem por cento) dos recursos oriundos de cada incentivo financeiro do componente de qualidade para as eSF, eAP, eSB e eMulti para os profissionais de acordo com cada incentivo.

Art. 12. Do incentivo financeiro do componente de qualidade para as eSF, eAP, eSB e eMulti do valor obtido pelo alcance dos indicadores que se refere o Art.4º desta Lei, será destinado aos profissionais de saúde, de forma igualitária.



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

Art. 13. No fim de cada ciclo anual, será devido no mês subsequente ao último quadrimestre, pagamento de incentivo adicional do componente de qualidade em parcela única observando a média dos resultados do respectivo ano, o qual será destinado aos integrantes das equipes conforme previsto no art. 12-D, parágrafo 3º da portaria GM/MS Nº 3.493, de 10 de abril de 2024.

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art.14. Em caso de alterações na legislação que regulamenta o novo modelo de financiamento de custeio da Atenção Primária à Saúde (APS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o Poder Executivo Municipal fica autorizado a regulamentar por decreto e, de acordo com a legislação vigente.

*Art. 15. Na hipótese de o Governo Federal extinguir o programa, ou por qualquer motivo não realizar o repasse financeiro ao Fundo Municipal de Saúde dos recursos necessários para a manutenção do incentivo tratado nesta lei, o Município de Santo Ângelo fica desobrigado de pagar os valores referentes ao respectivo incentivo por desempenho.
Parágrafo único. Tão logo seja realizado o repasse pelo MS, o município efetuará o pagamento em folha mensal ou suplementar.*

Art. 16. O incentivo proveniente do Programa possui caráter temporário e indenizatório e, em hipótese alguma será incorporado aos vencimentos dos servidores para fixação dos proventos de aposentadoria ou pensão, não incidindo sobre ele quaisquer encargos previdenciários ou trabalhistas, não serão computados para efeitos de cálculo de outros adicionais ou vantagens e não computando para a despesa com pessoal do município, excluindo-se do limite do art. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Art. 17. Aplicam-se ao presente incentivo financeiro por desempenho as regras, normas e condições previstas na Portaria GM/MS Nº 3.493, de 10 de abril de 2024, que aqui



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

não tenham sido regulamentadas, ou outra que vier a substituí-la.

Art. 18. Aplica-se a esta Lei todos os regramentos previstos na Portaria Consolidada GM/MS nº 6, de 28.09.2017, com as alterações introduzidas pela Portaria GM/MS Nº 3.493, de 10 de abril de 2024, que porventura aqui não tenham sido tratados, e suas atualizações que vierem a surgir.[

Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, e revogam as disposições da Lei Municipal nº 3.987, de 14 de novembro de 2018, e da Lei Municipal nº 4.209, de 06 de dezembro de 2021, com seus efeitos financeiros retroagidos para 01 maio de 2024.

Santo Ângelo, em 03 de julho de 2025.

*Jonatas Dutra Toledo
Presidente do Poder Legislativo de Santo Ângelo*

3. Em que pese o respeitável entendimento deduzido pelo Sr. Procurador-Geral do Estado em defesa da norma, merece acolhida a pretensão vertida na petição inicial.

3.1. 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 agentes de combate a 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)
[...].*



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

§ 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)***
[...].

§ 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***



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

*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 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, de outra parte, com a redação a ela conferida pela Lei Federal nº 14.536/2023, confere aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate a Endemias, a condição de profissionais de saúde, nos seguintes termos:

Art. 2º-A. Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias são considerados profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, para fins do disposto na alínea 'c' do inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição Federal. *(Incluído pela Lei nº 14.536, de 2023)*

A referida norma federal, ainda, criou o incentivo financeiro a ser alcançado a estes profissionais de saúde - objeto da norma objugada -, 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)*



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

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, é o Poder Executivo federal autorizado a fixar em decreto¹: (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)

(...).

E, em seu artigo 14, atribuiu 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***

¹ Decreto Federal nº 8.474/2015:

*Art. 6º O incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE e ACS, instituído nos termos do art. 9º-D da Lei nº 11.350, de 2006, será **concedido** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de acordo com o quantitativo de ACE e ACS definido nos termos do art. 3º.*

Art. 7º O valor mensal do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE e ACS será de cinco por cento sobre o valor do piso salarial de que trata o art. 9º-A da Lei nº 11.350, de 2006, por ACE e ACS que esteja com seu vínculo regularmente formalizado perante o respectivo ente federativo, nos termos do art. 4º, observado o quantitativo máximo de ACE e ACS passível de contratação, fixado nos termos do art. 3º.



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

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 destes profissionais de saúde, porém sem excluir a competência dos gestores locais do SUS sobre esta matéria - já que os servidores estarão vinculados a eles² - de modo a adequar esta disciplina às peculiaridades locais.

E, no caso em testilha, tratando-se de servidores que estarão vinculados ao Poder Executivo de Santo Ângelo (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 profissionais (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.

² 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

3.2. E, assim sendo, a Câmara de Vereadores de Santo Ângelo, ao editar norma, de sua iniciativa legislativa, disciplinando o pagamento da Gratificação por Desempenho na Atenção Básica aos servidores do Poder Executivo investidos nos cargos de profissionais de saúde, interferiu na gestão administrativa, nas atribuições e funcionamento da Administração Municipal, retirando 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, rege-se-á por lei orgânica e pela 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.*
- (...).



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

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 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 repassado pelo Governo Federal, mas foi mais além, dispondo sobre a forma como se daria este pagamento (artigos 9º a 13), com clara 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 daí decorrente.



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

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles³:

(...).

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.

(...).

Destarte, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo, 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 – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo,

³ 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

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:

ACÇÃO 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, 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. ACÇÃO 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)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.884/2020 DO MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL. GRATIFICAÇÃO. AGENTES CUMUNITÁRIOS DE SAÚDE. AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. REMUNERAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1.



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

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

A matéria trazida à apreciação, de resto, não é nova no âmbito deste egrégio Órgão Especial, como bem lembrado pelo ilustre Desembargador Relator, tendo sido objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085788636, assim ementada:

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.



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

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 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)

Logo, impositiva a procedência do pedido.

Por fim, registre-se, tão somente, não incidir, na espécie, o disposto no artigo 113⁴ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referido na petição inicial, visto que a

⁴ 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)



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

norma questionada trata, exclusivamente, da destinação de montante oriundo de repasse federal.

4. Pelo exposto, opina a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS pela procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.828/2025, do Município de Santo Ângelo, por ofensa aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 10 de setembro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁵.

VLS

⁵ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 1870/2025