



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 022/2025

Projeto de Lei Ordinária nº 172/2025, “Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a repassar aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE) os valores recebidos anualmente pelo Ministério da Saúde para pagamento da parcela denominada Incentivo Financeiro Adicional - IFA.”. Inconstitucionalidade.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo vereador Maurício Boffil Del Fabro, fls. 07, datada de 03/12/2025, acerca do Projeto de Lei Ordinária nº 172/2025, “Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a repassar aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE) os valores recebidos anualmente pelo Ministério da Saúde para pagamento da parcela denominada Incentivo Financeiro Adicional - IFA”. Recebida a solicitação de parecer em 03/12/2025. Autuado e rubricado até fls. 07.

A apresentação de projetos de lei que visem criar ou aumentar benefícios, vantagens, ou majorar a remuneração de servidores públicos do Poder Executivo possui uma importante restrição constitucional quanto à sua iniciativa, que estabelece que a competência para propor tais matérias é privativa do Chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito, conforme o âmbito federativo).

De plano, há que se registrar a prerrogativa de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para legislar sobre a matéria, consoante a Constituição Federal, o qual se aplica por simetria aos Municípios:

Art. 61 [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

Ainda, a Constituição Estadual:

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

*Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
II - disponham sobre:*

- 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;*

Caracteriza-se **vício formal** na presença de usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Executivo para legislar sobre a organização, funcionamento e gestão administrativa de servidores, violando o princípio da separação dos Poderes, insculpido na Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Na lição de João Trindade¹, “Pode-se então ter na reserva de iniciativa do art. 61, §1º, II, ‘e’, uma regra de resguardo da própria função presidencial de exercer a direção superior da Administração Pública Federal (CF, art. 84, II), de maneira que o redesenho de órgãos públicos vinculados ao Executivo realmente só ocorra mediante sua iniciativa.”

¹ Processo Legislativo Constitucional. Editora JusPodivm. 2ª ed., revista, ampliada e atualizada. Salvador. Pág. 62.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Ainda, o entendimento esboçado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 223 - Competência do Poder Legislativo municipal para estabelecer vantagens, benefícios e adicionais em favor de servidores municipais:

Tese: É inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município.

Sobre a temática, inclusive, há recentes julgados exarados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. INICIATIVA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. CASO EM EXAME: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PREFEITO MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA CONTRA O ART. 92-E E §§ 1º, 2º E 3º DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA INCLUÍDO POR EMENDA DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE TRATA DE APOSENTADORIA ESPECIAL, ADICIONAL DE INSALUBRIDADE PARA AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS, BEM COMO OBRIGA QUE A PARCELA ADICIONAL DO ÚLTIMO SEMESTRE, EM CADA EXERCÍCIO FINANCEIRO, REPASSADA PELA UNIÃO AO MUNICÍPIO A TÍTULO DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA COMPLEMENTAR, SEJA DESTINADA AO PAGAMENTO DO INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO: A QUESTÃO EM DISCUSSÃO CONSISTE NA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS, POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E HARMONIA ENTRE OS PODERES, E À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. III. RAZÕES DE DECIDIR: 1. A EMENDA N.º 3/2022, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, IMPÕS AO PREFEITO MUNICIPAL A DESTINAÇÃO OBRIGATÓRIA



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

DE RECURSOS FEDERAIS PARA PAGAMENTO DE INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE, AFRONTANDO A COMPETÊNCIA DADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, EM VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.2. A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL, DE ORIGEM PARLAMENTAR, NÃO PODE DISPOR SOBRE APOSENTADORIA ESPECIAL E ADICIONAL DE INSALUBRIDADE, MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. ADEMAIS, CONFORME DECIDIU O STF EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL, "É INCONSTITUCIONAL, POR AFRONTAR A INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, A NORMATIZAÇÃO DE DIREITOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO" (TEMA 223/STF). IV. DISPOSITIVO E TESE: PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE. TESE DE JULGAMENTO: É INCONSTITUCIONAL A NORMATIZAÇÃO DE DIREITOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, POR VIOLAR A SEPARAÇÃO DOS PODERES E A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. _____ DISPOSITIVOS RELEVANTES CITADOS: CE/RS, ARTS. 8º E 10; CF/1988, ART. 198; SÚMULA VINCULANTE 33. JURISPRUDÊNCIA RELEVANTE CITADA: TJRS, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Nº 50966256420248217000, REL. HELENO TREGNAGO SARAIVA, J. 09-08-2024; TJRS, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Nº 70085788636, REL. LAURA LOUZADA JACCOTTET, J. EM: 27-11-2023; TJRS, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Nº 70084531201, REL. JORGE LUÍS DALL'AGNOL, J. EM 12-02-2021; STF, RE 590.829, REL. MIN. MARCO AURÉLIO, TEMA 223. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 50471787320258217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 11-09-2025) [grifo nosso]

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.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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 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)

[grifo nosso]



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Configura-se, destarte, uma iniciativa de natureza reservada à Chefia do Poder Executivo. Por conseguinte, não é lícito à Câmara de Vereadores dar partida a proposições legislativas que tenham por escopo a disciplina da matéria. O descumprimento da regra culminará na usurpação de competência, eivando o subsequente diploma legal com o vício da inconstitucionalidade.

O vício de iniciativa é um defeito insanável de origem que compromete a validade de todo o processo legislativo. Eventual sanção executiva é meramente um ato de anuência ao texto final e não possuindo a força de retificar o descumprimento das regras constitucionais de procedimento, mantendo a lei passível de ser declarada inconstitucional².

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo³⁴, é pela inconstitucionalidade do PL nº 172/2025, por **vício de iniciativa**.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 5 dezembro de 2025.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

² Nessa linha:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 1.540, DE 26 DE MARÇO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE SALDANHA MARINHO. IRREGULARIDADE PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. NULIDADE PROCESSUAL INEXISTENTE. SANÇÃO DA LEI PELO PREFEITO. VÍCIO NÃO SANADO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. É inconstitucional a Lei 1.540, de 26.03.2013, do Município de Saldanha Marinho, que garantiu a conversão em pecúnia de licença prêmio não gozada dos servidores municipais, uma vez que tal tema é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. A sanção da lei pelo Chefe do Executivo não tem o condão de suprir o vício de iniciativa ou convalidar nulidade absoluta decorrente da ilegitimidade daquele que propõe determinada regra. A referida lei, de iniciativa do Poder Legislativo, fere a harmonia e a independência entre os Poderes, porquanto dispõe acerca de benefícios administrativos dos servidores públicos municipais, cuja competência é exclusiva e privativa do Chefe do Poder Executivo local, violando, assim, o disposto nos artigos 8º, 10 e 60, II, "a" e "b", e art. 82, inciso VII, combinados com o art. 8º, todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70062555032, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em: 13-07-2015).

³ STF. MS 24073.

⁴ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, “sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providência administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.”. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.