

Porto Alegre, 05 de março de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 4.725/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Uruguaiana, através de consulta enviada ao IGAM, solicita orientação acerca da viabilidade técnica e jurídica do projeto de lei nº 012/2025, de iniciativa parlamentar, que altera o Art. 6º da Lei Municipal nº 4.793, de 21 de julho de 2017, que autoriza a concessão de incentivo adicional aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias, nas condições que menciona.

II. De plano, destaca-se que o ponto a ser examinado é a regularidade do exercício da iniciativa para deflagrar o processo legislativo relativo à matéria, uma vez, no que respeita ao aspecto material, não há dúvida quanto a competência legislativa municipal para dispor sobre o tema, que, à toda evidência, se insere no conceito de interesse local, do qual trata o art. 30, I, da CF/88.

Nesse sentido, cumpre observar que o sistema de repartição de competências da Constituição brasileira assinala que existem algumas matérias que possuem indicação de autoria, sendo que, nesse caso, somente quem é autorizado pode propor os respectivos projetos de lei.

Com efeito, tem-se que as matérias que são indicadas como privativas do chefe do Poder Executivo constam expressamente do disposto no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, tendo o STF¹ consolidado entendimento, em julgamento com repercussão geral, no sentido que, nesses casos, e somente nesses casos, não pode o parlamentar ser autor de projeto de lei.

Com base nisso, cabe esclarecer que o disparo do processo legislativo por parlamentar, então, somente não é possível quando o conteúdo proposto interfira no funcionamento do Poder Executivo, crie ou extinga órgãos públicos, disponha sobre normas relacionadas ao servidor público ou altere a funcionalidade de serviços públicos.

Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal não inovou com o julgamento do Tema nº 917, isto é, não trouxe nova tese, mas, tão somente, veio a consolidar entendimento que já vinha sendo firmado naquela e nas demais Cortes de Justiça do país.

¹O Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou jurisprudência dominante no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos. A matéria foi apreciada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do STF.

.....
No mérito, o ministro afirmou que o STF, em diversos precedentes, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo".

Fonte: site do STF

Este posicionamento é latente, por exemplo, na pontual e recente decisão exarada pelo TJRS na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085788636, que, sob esta lógica, assentou a inconstitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar dispondo sobre tema afeto a seara administrativa da gestão municipal, da competência privativa do Prefeito, qual seja, o pagamento de incentivo financeiro adicional aos agentes comunitários de saúde. O julgado restou ementado nos seguintes termos:

Ementa: 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 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)

Feito o necessário aporte técnico jurídico acerca do tema de fundo da questão posta a análise, observa-se que, no caso concreto, a proposição de iniciativa parlamentar pretende alterar a natureza jurídica do disposto no art. 6º, da lei Municipal nº 4.793, de 21 de julho de 2017, passando a normativa da natureza autorizativa para natureza impositiva, dispondo sobre circunstância afeta à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o que, segundo entendimento do TJRS consubstanciado no julgado acima transcrito, o que implica efetiva violação aos princípios da

independência, harmonia e separação dos Poderes do Estado, caracterizando vício de inconstitucionalidade formal.

III. Diante ao exposto, em que pese louvável a iniciativa, orienta-se pela inexistência de sustentação constitucional para que o vereador seja autor de lei disciplinando o tema da proposição examinada, visto que se relaciona com a seara eminentemente administrativa da gestão pública, assunto da competência privativa do Prefeito.

Nada obstante, face a relevância da matéria, em que pese não possa o vereador atuar como legislador autor da proposição, pode ele exercer outra atribuição na qual também está constitucionalmente investido, atuando como mediador do encaminhamento do tema junto ao Poder Executivo, mediante a proposição de indicação a ser enviada ao Prefeito, observadas as disposições regimentais de regência.

O IGAM permanece à disposição.



EVERTON MENEGAES PAIM
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS 31.446