



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

**Número Único:** 1024509-92.2023.8.11.0000

**Classe:** DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

**Assunto:** [Inconstitucionalidade Material, Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]

**Relator:** Des(a). JOAO FERREIRA FILHO

**Turma Julgadora:** [DES(A). JOAO FERREIRA FILHO, DES(A). ANTONIA SIQUEIRA GONCALVES, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES(A). CLARICE CLAUDINO DA SILVA, DES(A). GUIOMAR TEODORO BORGES, DES(A). JUVENAL PEREIRA DA SILVA, DES(A). LUIZ FERREIRA DA SILVA, DES(A). MARCIO VIDAL, DES(A). MARIA EROTIDES KNEIP, DES(A). PAULO DA CUNHA, DES(A). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, DES(A). RUI RAMOS RIBEIRO, DES(A). SERLY MARCONDES ALVES]

**Parte(s):**

[PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO (AUTOR), MUNICIPIO DE CUIABÁ - CNPJ: 03.533.064/0001-46 (REU), PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO (AUTOR), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS), CUIABA CAMARA MUNICIPAL - CNPJ: 33.710.823/0001-60 (REU), TALITA ALESSANDRA MORI COIMBRA registrado(a) civilmente como TALITA ALESSANDRA MORI COIMBRA - CPF: 545.481.101-78 (ADVOGADO)]

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). CLARICE CLAUDINO DA SILVA, por meio da Turma Julgadora,

proferiu a seguinte decisão: **À UNANIMIDADE JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

## E M E N T A

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 6.775/2022 – MUNICÍPIO DE CUIABÁ – INICIATIVA DO LEGISLATIVO – LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A PAGAR INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE A ENDEMIAS – VÍCIO DE INICIATIVA – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - NATUREZA AUTORIZATIVA QUE NÃO DESABONA A INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO PROCEDENTE. 1. A lei que autoriza o incentivo financeiro adicional aos Agentes Comunitários de Saúde – ACS e aos Agentes de Combate a Endemias – ACE, viola o princípio da separação de poderes, por se tratar de matéria privativa do Poder Executivo. 2. A natureza de lei autorizativa não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade.

## R E L A T Ó R I O

### R E L A T Ó R I O

O Exmo. Sr. Des. JOÃO FERREIRA FILHO (Relator)

Egrégia Plenário:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 6.775 do Município de Cuiabá/MT, que “*autoriza o*

*Poder Executivo, repassar incentivo financeiro adicional aos agentes comunitários de saúde - ACS e aos agentes de combate a endemias – ACE, e dá outras providências”.*

O autor sustenta a inconstitucionalidade formal da norma, por vício de iniciativa, vez que a norma, de iniciativa parlamentar, trata sobre repasse de incentivo financeiro adicional a Agentes Comunitários de Saúde – ACS e aos Agentes de Combate à Endemias – ACE, cuja iniciativa compete ao Prefeito do Município, *“isso porque somente o Chefe do Executivo Municipal detém a competência constitucional para iniciar o processo legislativo que trata da criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração”.*

Ainda, sustenta que *“a norma encontra-se eivada de inconstitucionalidade dado que gera despesas não cobertas pelo orçamento municipal e não indica os recursos disponíveis para custeá-la, cuidando, ainda, de atos de gerenciamento da Administração Municipal, da remuneração e do regime jurídico dos servidores do Poder Executivo, matérias cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo”.*

Salienta que *“durante a tramitação do projeto de lei, houve a oposição do Veto do Prefeito, o qual foi derrubado pelos parlamentares”.*

Aduz que, *“por invadir a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo Municipal, ofende o princípio constitucional da separação de poderes e viola os arts. 9º, 190 e 195, parágrafo único, II e IV, da Constituição do Estado de Mato Grosso”.*

Pede, pois, a procedência da ação *“com a declaração de inconstitucionalidade da Lei Ordinária nº 6775, de 25 de fevereiro de 2022, do Município de Cuiabá/MT, por invasão à iniciativa legislativa do Chefe do Executivo Municipal, ofensa ao princípio constitucional da separação de poderes e violação aos arts. 9º, 190 e 195, parágrafo único, II e IV, da Constituição do Estado de Mato Grosso”* (cf. Id. n. 185914658).

Como não houve pedido de suspensão dos efeitos do ato impugnado, a decisão vinculada ao Id. 189948166 apenas recebeu a inicial e determinou o andamento do feito.

A Câmara Municipal de Itiquira, por intermédio de seus procuradores, defendeu o ato impugnado, manifestando-se pela improcedência da ação (cf. Id. nº 190684197).

Intimada para manifestação e prestação de informações, a Procuradoria do Município de Cuiabá/MT pugnou pela procedência da ação para que seja “reconhecida a inconstitucionalidade da Lei Ordinária nº 6775/ 2022, sendo clara a lesão à reserva legal do prefeito municipal, sendo ainda constatada a lesão ao princípio da separação dos poderes, bem como lesão as constituições Estadual e Federal, além de não existir recursos para arcar com os custos da lei” (cf. Id. n. 195460655).

A douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se “pela procedência da presente ação direta reconhecendo-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.772/2022, de Cuiabá - MT, por afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, esculpido, em âmbito estadual, no artigo 9º, caput, e, em âmbito municipal, no artigo 190, ambos da Constituição do Estado de Mato Grosso” (cf. Id. nº 196284167).

É o relatório.

## V O T O R E L A T O R

### V O T O

O Exmº. Sr. Des. JOÃO FERREIRA FILHO (relator)

Egrégio Plenário:

A discussão aqui exposta não é nova, pois há outras ações diretas de inconstitucionalidade em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso que envolvem leis de diferentes municípios referente ao mesmo tema.

Segundo o autor, a Lei n. 6.775 do Município de Cuiabá/MT é formalmente

inconstitucional, porque ofende o princípio constitucional da separação de poderes e viola os arts. 9º, 190 e 195, parágrafo único, II e IV, da Constituição do Estado de Mato Grosso, notadamente no que se refere à competência privativa do Chefe do Executivo Municipal para iniciar o processo legislativo que trata da criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração.

No caso, a lei é composta de 08 (oito) artigos, cuja redação tem o seguinte teor:

“Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo Municipal a efetuar o pagamento aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, a título de incentivo financeiro profissional, como parcela extra no último trimestre de todos os anos e denominada Incentivo Financeiro Adicional, recebida anualmente do Ministério da Saúde, previsto no § 4º do Artigo 9º - C da lei 11.350/2006, visando estimular os profissionais que trabalham nos programas estratégicos da política nacional de atenção básica e fortalecimento de políticas afetas à atuação dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias.

§ 1º O repasse do incentivo financeiro adicional será efetuado uma vez por ano, de forma integral, no mês subsequente ao crédito em conta da parcela adicional recebida, em parcela única e individualizada através de rateio entre os Agentes Comunitários de Saúde – ACS e Agentes de Combate a Endemias – ACE.

§ 2º Farão jus ao incentivo financeiro adicional previsto no caput deste artigo, todos os profissionais que se encontrem em pleno exercício de suas funções, e estejam desenvolvendo participação efetiva de todas as atividades de fortalecimento e estímulo das práticas de prevenção e promoção da saúde, em prol da coletividade.

§ 3º O Incentivo Financeiro Adicional relativo ao exercício de 2021 será repassado a partir do mês de fevereiro de 2022 aos Agentes Comunitários 3 de Saúde e Agente de Combate às Endemias de acordo com o que estabelecer o Poder Executivo Municipal.

Art. 2º O pagamento da parcela adicional de incentivos regulados por esta Lei aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias do Município de Cuiabá estará estritamente vinculado e persistirá enquanto houver o repasse do Governo Federal, específico para esse fim – Programa da Saúde da Família.

Art. 3º Acarretará a perda do direito ao Incentivo Financeiro Adicional o profissional que no curso do período estiver em desvio de função, afastado e/ou licenciados.

§ 1º Desvio de função – são origens dos desvios de função: transferência de unidade/Órgão, transferência interna entre área/setor, situações resultantes de readaptação de função por laudo médico;

§ 2º Afastamento e/ou licenciamento – todos os afastamentos e licenças, exceto licença maternidade e auxílio-doença inferior a 180 (cento e oitenta dias).

Art. 4º Não poderá incidir quaisquer encargos sociais, previdenciários ou fundiários sobre o valor de incentivo financeiro adicional de que trata esta lei.

Art. 5º O valor repassado por meio da presente Lei não tem natureza salarial e não se incorporará à remuneração do Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias, não servindo de base de cálculo para o recebimento de qualquer outra vantagem funcional.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotação vinculada ao Fundo Municipal de Saúde.

Art. 7º O Poder Executivo expedirá normas complementares que se fizerem necessárias para o cumprimento desta Lei.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

O ato normativo impugnado apresenta vício de inconstitucionalidade formal por violar a reserva de iniciativa do Poder Executivo e o princípio da separação de poderes, previsto nos art. 195, I, da Constituição do Estado de Mato Grosso, in verbis:

“Art. 195. O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: (...)

I - matéria orçamentária e tributária

II - servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;

IV - criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração.”.

Ao que se nota, a norma impugnada em análise abrange não apenas a criação de despesas para a Administração Pública, mas, sim, cuida do regime jurídico de classe dos servidores públicos, o que implica em invasão da esfera de iniciativa privativa do Poder Executivo e, por consequência, em violação do princípio da separação de poderes, pois compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a apresentação de proposta legislativa quando se tratar de regime jurídico dos servidores públicos, ocasionando, com isso, aumento da despesa pública, conforme se extrai de recentes julgados do STF, verbis:

“(...) O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores

públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção , expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional ‘regime jurídico dos servidores públicos’ corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes (...)” (STF, ADI 2364, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019).

“(...) PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA – REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR. Consoante dispõe o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea ‘c’, da Constituição Federal, incumbe ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que verse regime jurídico de servidor. A norma é de observância obrigatória por estados e municípios” (STF, ADI 3894, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018).

Mutatis mutandis, enfrentando questão semelhante, assim já decidiu este

Tribunal:



“(…) 1. Em decorrência do art. 190 da Constituição Estadual, aplicável por simetria constitucional à esfera jurídica dos municípios –, o aumento de remuneração ou a atribuição de vantagens pecuniárias aos servidores públicos municipais somente podem ser concedidos a partir de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de verdadeira usurpação de competência.

2. É inconstitucional a lei municipal que estende o auxílio-alimentação a servidores reclusos, afastados ou licenciados, quando o projeto de lei tenha sido deflagrado por iniciativa parlamentar, haja vista a incompatibilidade vertical com a Constituição Estadual, porque, à luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do Prefeito a lei que dispõe sobre servidores públicos ou acarreta aumento de despesas (...)” (ADI 1012395-34.2017.8.11.0000 – Relator: Des. GILBERTO GIRALDELLI, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 13/09/2018, Publicado no DJE 26/09/2018).”

Certo é que a concessão de vantagem pecuniária ou majoração de remuneração pelos entes integrantes da administração pública depende de autorização expressa em lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, em obediência à autonomia federativa estabelecida na Constituição Federal, além de prévia dotação orçamentária.

Assim, quando o Legislativo Municipal edita lei disciplinando matéria relativa à remuneração de servidor (adicional), como ocorre no caso, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador.

A toda a evidência, verifica-se indevida interferência do Poder Legislativo no âmbito de atuação do Poder Executivo, sobretudo no que diz respeito à edição de norma sobre regime jurídico de classe dos servidores públicos, autorizando, com isso, a procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero:

*“A inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação de regra de competência ou na desconsideração de requisito procedimental”* (Curso de Direito Constitucional, 4. ed., São Paulo: Saraiva, p. 939).

Neste mesmíssimo sentido, aliás, manifestou-se o Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico e Institucional, Marcelo Ferra de Carvalho, em seu parecer:

“(...) é indene de dúvida que a matéria vertida na Lei nº 6.775/2022, de Cuiabá - MT, está ao plano da competência privativa do chefe do executivo, previsto no artigo 195, da Constituição do Estado de Mato Grosso<sup>1</sup>.

De fato, o ordenamento jurídico confere ao Poder Legislativo o exercício da atividade legiferante por excelência, no entanto, assim como todo poder estatal, a sua realização encontra balizas na própria constituição. **No presente caso, podemos afirmar que a inovação legislativa esbarra nos limites impostos pelo Princípio da Separação dos Poderes, que prega uma relação harmônica e livre de ingerência recíproca.**

Em reforço, consigna-se que consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa privativa. Nesses casos, a alteração não é despreendida de limites, mas deve obedecer aos requisitos da pertinência temática e não implicar em aumento de despesa.

Vê-se, portanto, que mesmo nos casos de emenda parlamentar, situação na qual o processo legislativo ainda está em trâmite e há um espaço maior para deliberações, a jurisprudência impõe limites a essa atuação. Assim, na mesma intensidade é seguro impor amarras à atuação do Poder Legislativo quando pretende revogar no todo ou em parte lei afeta a competência privativa de outro poder”.

De outra via, inobstante a Câmara Municipal de Cuiabá defenda que a norma impugnada “trata-se apenas de uma norma autorizativa”, a natureza de lei autorizativa não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade, pois ao estabelecer os parâmetros para o recebimento do

benefício, a forma de pagamento, bem como carece da prévia dotação orçamentária, a referida lei pode ocasionar um desequilíbrio das contas públicas.

Em suma, houve invasão da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei.

Sob tal viés, a lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.

Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 6.357/23, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, que "autoriza a implantação do serviço 'Disque Denúncia' e dá outras providências" violação aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual, bem como ao art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, e à Tese 917 do STF criação de serviço na estrutura da Administração Pública matéria reservada à Administração - cabe apenas ao Chefe do Executivo a direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa e de serviços públicos, como é o caso dos chamados "disque denúncia" natureza autorizativa da lei não a socorre, uma vez que não é dado a um poder conceder ao outro permissão para exercer suas incumbências constitucionais art. 1º, parágrafo único, ademais, que cria obrigação específica para o Poder Executivo, determinando a forma de execução do serviço ingerência sobre atos administrativos ausência de previsão de dotação orçamentária, entretanto, não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito ao art. 25 da CE, mas apenas a inexecuibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.357/23, de Catanduva.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade nº 2152951-42.2023.8.26.0000 - Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/08/2023; Data de Registro: 10/08/2023).

Desta feita, em que pese a relevância das funções desempenhadas pelos agentes comunitários de saúde, não se pode admitir a vigência de lei inconstitucional, ainda que desprovida de elemento coercitivo.

Pelo exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei n. 6.775/2022 do Município de Cuiabá/MT.

É como voto.

**Data da sessão:** Cuiabá-MT, 21/03/2024