



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2024.0000435589

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2267356-91.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM RESSALVA. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, MELO BUENO, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, CORREIA LIMA, PAULO ALCIDES, FLAVIO ABRAMOVICI, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, ROBERTO SOLIMENE, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE E TASSO DUARTE DE MELO.



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

São Paulo, 15 de maio de 2024.

**NUEVO CAMPOS**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



**PODER JUDICIÁRIO**  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2267356-91.2023.8.26.0000.**

**Autora: Prefeita do Município de Caçapava.**

**Réu: Presidente da Câmara Municipal de Caçapava.**

**Voto: 51.868.**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – LEI 6.071, DE 19 DE JUNHO DE 2023, DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA, DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL O REPASSE DO INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AOS AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” – INCOMPATIBILIDADE COM OS ARTS. 5º, 24, § 2º, 1 E 4, E 47, II, XI, XIV, XIX, “A”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – A LEI IMPUGNADA CRIOU OBRIGAÇÕES PARA O PODER EXECUTIVO, COM A O ESTABELECIMENTO DE INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL A SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS – CRIAÇÃO DE DESPESA OBRIGATÓRIA – VIOLAÇÃO AO ART. 113, DO ADCT – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR QUE NÃO FOI ACOMPANHADO DE ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – IRREPETIBILIDADE DE VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ - **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM RESSALVA.**



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pela Ilustríssima Sra. Prefeita do Município de Caçapava, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei 6.071, de 19 de junho de 2023, do Município de Caçapava, de o rigem parlamentar, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Caçapava, a partir de rejeição do veto integral ao Projeto de Lei nº 14/2023, pela Eminente Chefe do Poder Executivo.

Referida lei “Autoriza o Poder Executivo o repasse do Incentivo Financeiro Adicional aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias”:

“Art. 1º. Fica autorizado o Poder Executivo Municipal o pagamento do IFA - Incentivo Financeiro Adicional, aos Agentes Comunitários de Saúde - ACS e aos Agentes de Combate às Endemias - ACE, a título de incentivo profissional, de parcela denominada (assistência financeira complementar da União), recebida anualmente do Ministério da Saúde, previsto no Parágrafo Único do Artigo 5º do Decreto Federal 8.474, de 22 de junho de 2015, e na Lei Federal



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

12.994, alterada pela Lei 13.708, de 2018, prêmio financeiro, em razão da exigência de desempenho superior ao ordinariamente esperado no exercício de suas atividades, para o atingimento de metas pactuadas pela Secretana, 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, de forma proporcional ao desempenho de cada agente, no mês de dezembro, em parcela única e individualizada, através de rateio entre os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias.

§ 2º - O repasse do Incentivo Financeiro Adicional será efetuado na forma de prêmio financeiro aos agentes que estiverem em pleno exercício de suas funções, desenvolvendo participação efetiva de todas as atividades de fortalecimento e estímulo das práticas de prevenção e promoção da saúde da comunidade, e que tenham desempenho superior ao ordinariamente esperado no exercício de suas atividades.

§ 3º - Acarretará a perda do direito ao Incentivo Financeiro Adicional os Agentes que, no curso do período, estiverem afastados e/ou licenciados, com exceção dos casos de licença-maternidade ou licença para tratamento de saúde.

§ 4º - Não haverá incidência de quaisquer encargos sociais, previdenciários ou fundiários sobre o valor do Incentivo Financeiro Adicional de que trata esta Lei.



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 5º - O valor repassado com base nesta Lei não tem natureza salarial e não se incorporará à remuneração do Agente Comunitário de Saúde e do Agente de Combate às Endemias, não servindo de base de cálculo para o recebimento de qualquer outra vantagem funcional.

Art. 2º - O pagamento da parcela adicional do Incentivo regulado por esta Lei aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias do Município de Caçapava estará estritamente vinculado e persistirá enquanto houver o repasse do Governo Federal, específico para este fim, Programa Saúde da Família.

Art. 3º - O Município não se valerá de recursos próprios para antecipar, compensar ou complementar qualquer pagamento de recursos não repassados pelo Ministério da Saúde.

Art. 4º - O incentivo financeiro anual será pago aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes Comunitários de Endemias enquanto perdurar o repasse realizado pelo Governo Federal, cessando a obrigação da Municipalidade em caso de término dos respectivos repasses pelo Ministério da Saúde.

Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.”

Sustenta a requerente, a propósito, que a norma impugnada é formal e materialmente inconstitucional, por violação ao princípio da separação dos Poderes e da reserva da Administração, e que cria despesa pública sem indicar a respectiva fonte de custeio.



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Sustenta, neste aspecto, violação ao art. 5º; art. 24, § 2º, 1 e 4; art. 25; art. 47, II, XI, XIV e XIX, “a”; art. 144; e art. 176, I e II, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

A medida liminar foi deferida para suspender a vigência da Lei 6.071, de 19 de junho de 2023, do Município de Caçapava (fls. 137/141).

A Câmara Municipal de Caçapava, por meio de seu DD. Presidente, prestou informações (fls. 151/152).

A D. Procuradoria-Geral do Estado, citada para se manifestar nos termos do art. 90, § 2º, da Constituição Estadual, deixou transcorrer o prazo legal, sem manifestação (fl. 153).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça ofertou parecer opinando pela procedência da ação (fls. 158/163).

A ementa do parecer ministerial tem o seguinte teor:

**“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.071, DE 19 DE JUNHO DE 2023, DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA. PAGAMENTO DE INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE CONTROLE DE ENDEMIAS. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. INOBSERVÂNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO-**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.  
 PROCEDÊNCIA.**

1. Normas sobre remuneração e regime jurídico de servidores públicos pertencem a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (arts. 5º, 24, § 2º, 4, e 144 da CE).

2. Incidência dos Temas 223 e 917 de repercussão geral.

3. Incidência do art. 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal como norma geral básica de processo legislativo federal se aplica a todas as esferas federativas na produção de suas leis, a acoirar de inconstitucionalidade, por falta de estimativa de impacto financeiro-orçamentário em diploma que prevê geração de despesas.

4. Procedência.”

É, em síntese, o relatório.

A ação deve ser julgada procedente.

Insta observar que os Municípios, embora dotados de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, devem observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual (art. 144, da Constituição Estadual).

O Poder Legislativo de Caçapava, a pretexto de legislar sobre a autorização de repasse de verbas recebidas pelo Ministério da Saúde, com a concessão de incentivos profissionais a agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, violou o princípio da Separação dos Poderes, ao dispor



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

sobre matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 24, § 2º, 1 e 4, da CE), e, também, ao usurpar atribuição de exclusiva competência administrativa do Poder Executivo (art. 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, da CE).

O Poder Legislativo local criou obrigações para o Poder Executivo do Município de Caçapava, delimitando a atuação da Administração Pública, ao instituir “Incentivo Financeiro Adicional – IFA” aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE), ainda que sobre o pretexto de incentivo profissional, com repasse de verba recebida do Ministério da Saúde.

Importa considerar, a propósito, que o Excelso Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 590.829/MG, fixou a Tese do Tema 223 de Repercussão Geral, no seguinte sentido: “É inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município”.

Da mesma forma, o Excelso Supremo Tribunal Federal, também ao julgar o ARE 878.911/RJ, *leading case* em que se deu a fixação da Tese do Tema 917 de Repercussão Geral, reafirmou sua jurisprudência dominante no sentido de que “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Federal)”).

Importa observar, nesse sentido, que, no caso em análise, embora o termo “autoriza” esteja presente na ementa da norma, na verdade há verdadeira determinação dirigida ao Prefeito Municipal, o que também viola o juízo da discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo.

Importa observar, aliás, que, sob pena de violar o art. 5º, da Constituição Estadual, o Prefeito Municipal não está subordinado a autorização do Poder Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência.

Assim, os incentivos financeiros adicionais tratados na norma impugnada estão relacionados a direito dos servidores públicos, relacionados à remuneração, cuja competência para regulamentação é afeta, à evidência, exclusivamente ao Poder Executivo, vedado, portanto, ao Poder Legislativo editar o referido ato normativo.

Insta observar, ainda, que a lei municipal objeto desta ação direta também é inconstitucional porque viola o art. 113, do ADCT, aplicável aos municípios por força dos arts. 144 e 297, da Constituição Estadual, e incidência da Tese do Tema 484 de Repercussão Geral do STF.

A lei municipal criou, ainda que com a indicação de repasse de recurso federal, novas despesas ao conceder os “incentivos financeiros adicionais” aos servidores públicos.



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O art. 113 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, determina que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da respectiva estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

Referida emenda constitucional “estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisito esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos” (STF, ADI 5.816/RO, Min. Alexandre de Moraes, j. 5/11/2019).

No que tange ao caso em tela, os documentos que instruem a inicial (fls. 29/134) demonstram que o Projeto de Lei Complementar 14/2023, que deu origem à norma impugnada, não foi acompanhado de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, em patente violação ao art. 113, do ADCT, razão pela qual, também por esse motivo, deve ser declarada inconstitucional.

Dessa forma, por violação aos princípios da separação dos Poderes e da Reserva da Administração, além da inobservância da devida estimativa do impacto financeiro-orçamentário, de rigor a declaração de inconstitucionalidade da Lei 6.071, de 19 de junho de 2023, do Município de Caçapava.

Por derradeiro, tendo em vista a natureza alimentar das verbas em tela, bem como o princípio da



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

razoabilidade, fica ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé pelos funcionários públicos.

Face ao exposto, nos termos ora deduzidos, meu voto é no sentido da procedência da ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 6.071, de 19 de junho de 2023, do Município de Caçapava, com ressalva de irrepetibilidade.

**NUEVO CAMPOS**

**Relator**