



Processo Legislativo nº 0489/2024

Projeto de Lei nº 05/2022

Ementa: Altera a tabela de vencimentos dos cargos de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes Comunitários de Endemia (ACE) e dá outras providências

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 05/2024, de autoria do Prefeito. Altera a Tabela do vencimento-base dos Agentes Comunitários (ACS) e Agentes de Combate à Endemia (ACE) e dá outras providências 1. Competência do Município (CF, arts. 29 e 30, I. 2. Iniciativa privativa do Prefeito (CF, art. 61, §1º, II, b c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, II). 3. Rito Sumário (LOMV, art. 33, §1º). 4. Deliberação por maioria relativa, observado o art. 26 da LOMV. 5. Constitucionalidade e legalidade, mediante observância as recomendações. 6. Regular técnica legislativa.

1. RELATÓRIO

Inicialmente cumpre ser registrar, que o Projeto de Lei nº 05, de 19 de março de 2024, encaminhado pela Prefeitura Municipal através do Ofício nº 08/2024, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 20 de março de 2024 (cf. recebimento às fls. 08/09), sob o nº 0489.

Quadra ressaltar que a Prefeitura Municipal encaminhou nova versão ao Projeto de Lei nº 05/2024, constando de processo em apenso (cf. Termo de Retificação).

Sua leitura se deu na primeira sessão ordinária (141ª) após a sua protocolização; e encaminhado à Presidência e, imediatamente, à Procuradoria, com vista a aferição da legalidade e constitucionalidade, nos termos do art. 150 do Regimento Interno.

Está sendo adotada como parte do relatório, os termos da mensagem ao Projeto de Lei nº 05/2024, que assim se encontra vazada:

"[...]"

Considerando o que valor do salário mínimo passou para R\$ 1.412,00 (um mil e quatrocentos e doze reais) a partir de 1º de janeiro de 2024, conforme reajuste concedido por meio do Decreto nº 11.864, de 27 de dezembro de 2023, o vencimento base inicial da carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias passou para R\$ 2.824,00 (dois mil oitocentos e vinte e quatro reais), a partir de 1º de janeiro de 2024.





Na oportunidade ainda fez remissão A EC nº 120, de 05 de maio de 2022, que alterou o art. 198, 7º, 8º, 9º, 10 e 11, que passaram a vigorar com a seguinte redação

Art. 198 [...]

§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.

§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.

§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.

§10. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, terão em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria em aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade especial.

§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." (NR)

O Prefeito requereu a implementação do Projeto de Lei nº 05/2024 pelo rito sumário (LOMV, art. 33, §1º).

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidárias, conforme entendimento do STF*¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.





O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010".

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: *a) aspecto formal; b) aspecto material e; c) técnica legislativa.*

3.1. Aspecto formal – admissibilidade

Segue análise do aspecto formal. Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto de lei com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Constituição Federal, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados.

É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o

³ *Direito administrativo*, ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





exame do processo de formação da norma). O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: a) *competência*; e b) *iniciativa*.

3.1.1. Competência local

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 06/2023 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: "A *competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua à União e aos Estados*".

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que "[...] *interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira.*" e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem "O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a *preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União*".⁵

A competência local se encontra estabelecida da redação do art. 198, §§7º e 8º, da Carta Política Federal, com a nova redação dada pela EC nº 120/22, que assim preordena:

Art. 198 [...]

§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.

[...]

§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.

Portanto, a matéria é de indubitosa competência local, posto que os militares inativos prestarão serviços, mediante convênio, exclusivamente no policiamento das escolas de rede municipal de ensino Município local

3.1.2. Iniciativa – Privativa – Prefeito

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*⁶ é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais

⁵ *Curso de Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

⁶ "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as





entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, ao repercutir precitado comando constitucional federal.

Verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO⁷ que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*"

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: "*A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado*".

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes⁸, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão '**normativa**' da Câmara e a função '**executiva**' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

⁷ *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.

⁸ *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo**, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Assim, inobservada a iniciativa pelo Prefeito, a matéria será declarada inconstitucional por vício formal, conforme o seguinte julgado do TJES:

49825586 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 6.77/2019, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. DISPONIBILIZAÇÃO DE CADEIRAS DE RODA EM CEMITÉRIOS PÚBLICOS E PRIVADOS. CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS. AUMENTO DE DESPESA SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ART. 61, I E ART. 152, I E II, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI MUNICIPAL DECLARADA INCONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE 1. Conforme disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição Federal, A iniciativa das Leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as Leis que: (...) **II - disponham sobre: B) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios. II. O artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, estabelece que A iniciativa das Leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição. Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as Leis que disponham sobre: III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo.** 2. A norma ora impugnada - ao obrigar todos os cemitérios do município de Vila Velha, públicos e privados, a disponibilizarem em suas instalações no mínimo 3 (três) cadeiras de rodas não motorizadas, e sobretudo ao obrigar o Poder Executivo a fiscalizar o cumprimento da Lei, criou novas atribuições ao Poder Executivo, invadindo a competência privativa do Prefeito para organizar a administração e as medidas de otimização da atuação municipal. 3. A exigência imposta pela Lei importa, ainda, em aumento de despesas sem a correspondente previsão orçamentária, uma vez que exigirá da Prefeitura a alocação de recursos para custear a obrigação criada pela Lei impugnada, evidenciando-se a sua inconstitucionalidade material, por violação aos arts. 64, inciso I e 152, inciso II, ambos da Constituição Estadual. 4. Ação direta de inconstitucionalidade





julgada procedente. (TJES; DirInc 0007961-95.2020.8.08.0000; Tribunal Pleno; Relª Desª Elisabeth Lordes; Julg. 16/09/2021; DJES 08/10/2021)

E no mesmo sentido, o seguinte julgado do Pretório Excelsior:

10509015 - AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO Estado do Rio de Janeiro manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou "o Programa Estadual de Videomonitoramento. PEV -, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências" 2. A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação 3. **A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham Leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições.** 4. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela qual merece ser mantido. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF; Ag-RE-AgR 1.357.552; RJ; Primeira Turma; Rel. Min. Alexandre de Moraes; DJE 25/03/2022; Pág. 46

Especialmente sobre a matéria em tela, segue os seguintes julgados do Tribunal Mineiro:

99351442 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 11 e 13 da Lei municipal nº 5.441/2021, que estima receita e fixa a despesa do município de aracaju para o exercício 2022. **Normativo de iniciativa do executivo.** Dispositivos questionados incluídos através de emendas parlamentares. **Garantia aos profissionais do magistério municipal de reajuste do piso salarial profissional nacional fixado nos termos da Lei federal nº 11.738/08. Determinação ao executivo municipal que garanta o reajuste e a aplicação do piso salarial dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias.** Limite ao poder de emenda parlamentar em matéria orçamentária. Violação da reserva de iniciativa. Temática de iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Inteligência dos artigos 61, I e IV da Constituição Estadual. Dispositivo aplicado aos municípios (artigo 21 do mesmo diploma) - **ofensa aos princípios constitucionais de independência e harmonia entre os poderes. Precedentes do STF. Vício formal de iniciativa legislativa e aumento de despesa (reajuste e pagamento de servidor) em Lei orçamentária.** Encargo financeiro imprevisto para a administração. Impossibilidade. Ausência, ademais, de pertinência temática. Inclusão no projeto encaminhado ao legislativo (lei orçamentária anual- direito financeiro) de norma relativa a remuneração de servidor (direito administrativo). Ação direta de





inconstitucionalidade julgada procedente. Manutenção dos efeitos ex nunc já atribuídos por ocasião da concessão da medida cautelar pelo plenário. Irrepetibilidade das parcelas recebidas (natureza salarial) - impossibilidade de devolução. Decisão unanime. (TJSE; DirInc 202200116682; Ac. 15923/2023; Tribunal Pleno; Rel. Des. Gilson Félix dos Santos; DJSE 15/05/2023)

85296809 - EMBARGOS REGIDOS PELA LEI Nº 11.496/2007. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. PREVISÃO EM PORTARIA MINISTERIAL. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. PAGAMENTO INDEVIDO. Discute-se, no caso, se é devido à reclamante, agente comunitária de saúde, o pagamento do incentivo financeiro adicional, previsto na Portaria nº 1.350/GM/MS/2002 e regulamentado pela Portaria nº 674/GM, ambas oriundas do Ministério da Saúde. A Portaria nº 1.350/GM/MS/2002 **vincula o incentivo financeiro adicional ao Programa de Saúde da Família e ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde e determina que o Fundo Nacional de Saúde fará o repasse desse recurso aos Fundos Municipais de Saúde, tendo como base de cálculo do valor a ser repassado, para cada Município qualificado no Programa, o número de agentes comunitários de saúde cadastrados no Sistema de Informação Básica.** A despeito de a norma em questão preconizar, expressamente, que esse recurso deverá ser utilizado com a finalidade exclusiva de financiar as atividades dos agentes comunitários de saúde, verifica-se que não há no texto normativo nenhuma determinação de que a verba seja utilizada para remunerar esses agentes comunitários. Ainda que assim não fosse, de qualquer maneira, o pleito seria improcedente, pois não existe autorização legislativa expressa para que o repasse seja feito diretamente, em dinheiro, aos agentes comunitários de saúde, como pretende a reclamante. Não é demais lembrar que o aumento de despesas com pessoal, a saber, vantagem pecuniária de qualquer natureza, incluindo a remuneração de servidores e empregados públicos integrantes da Administração direta ou indireta, das fundações, dos fundos e das demais entidades integrantes dos entes federativos-, sujeita-se à observância de outros requisitos além daqueles já previstos na Constituição Federal de 1988, estando, assim, condicionado à existência de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, à prévia dotação orçamentária a aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante estabelece o artigo 169 da Constituição Federal. Salienta, se, por oportuno, que a despesa de pessoal é uma das questões mais importantes tratadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pois envolve os gastos mais relevantes e vultosos do poder público em geral, a justificar os limites impostos pela legislação. Tão grande é a preocupação com esses gastos, que os entes públicos estão submetidos a rigoroso controle direto e constante dos órgãos de fiscalização, a fim de preservar suas receitas, evitando-se grandes comprometimentos financeiros que possam afetar recursos destinados a outras áreas de responsabilidade do órgão. Dessa maneira, considerando-se o caso destes autos, se o **Município é o responsável direto pelo pagamento da remuneração devida ao agente comunitário de saúde, não pode se furta à obediência estrita aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, insculpidos no artigo 37, caput, da Constituição Federal, razão por que a fixação de remuneração dos empregados públicos municipais depende de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, no caso, o Prefeito, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.** No caso em discussão, a pretensão autoral de percepção da parcela incentivo financeiro adicional está amparada tão somente em portarias ministeriais, as quais não são lei em sentido estrito e, portanto, não atendem à exigência constitucional inserta no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o que, por si





só, inviabiliza o pleito autoral. Diante disso, conclui-se que, ausente autorização legislativa específica para os fins de concessão do incentivo financeiro adicional aos agentes comunitários de saúde, não há falar em direito à parcela sub judice, sendo indevido o pagamento pretendido pela reclamante nesta demanda. Embargos conhecidos e desprovidos. (TST; E-RR 0001874-86.2012.5.03.0035; Subseção I Especializada em Dissídios Individuais; Rel. Min. José Roberto Freire Pimenta; DEJT 31/10/2017; Pág. 2475)

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a propositura da matéria prevista no Projeto de Lei nº 05/2024 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, II da LOMV, por se tratar de matéria de organização administrativa.

3.2. Aspecto material

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) da observância à reserva legal; b) evolução do piso nacional dos vencimentos dos ACSs e ACE; c) direito a alteração da tabela; d) da aplicação imediata da lei; e) cumprimento a LRF; e f) exclusão para os fins de limites com pessoal da LRF;*

3.2.1. Da observância à reserva legal

Estabelece o art. 37, X^o, da Carta Política Federal, determina que somente por lei específica pode haver a fixação ou alteração do padrão remuneratório dos agentes públicos, mediante ato administrativo, observada a iniciativa privativa em cada caso.

Neste sentido, há muito já decidia o STF na (ADI 3.369-MC, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 1^o-2- 2005), ao não admitir a deslegalização ou remissão a ato infralegal para a concessão de aumento da remuneração de servidor público, decidiu que:

Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

No mesmo sentido: AO 1.420, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 2-8-2011, Primeira Turma, DJE de 22-8-2011; ou ainda no seguinte excerto da (ADI 2.075-MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 7-2-2001, Plenário, DJ de 27-6-2003:

O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral.

⁹ "CF, art. 37, X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices".





Portanto, há necessidade de lei formal para a alteração da tabela de vencimentos dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias constante do Grupo II, do Anexo III da lei nº 3.073, de 26 de dezembro de 2019 da pretendido é indispensável a existência de lei, no sentido formal (CF, art. 37, X).

Assim, não obstante a EC 120/22 estabelecer o vencimento mínimo, ao qual nenhum município pode se furtar, cada município deve adequar sua legislação (PCCS – Plano de Cargos e Carreira e Salários ou legislação correlata), dado o fato que se tratando de regra salarial, o princípio da legalidade, incide sobre a questão remuneratória.

3.2.2 Da evolução do piso nacional dos vencimentos dos ACSs e ACEs

Insta desde logo ressaltar que o piso dos ACSs e ACEs se encontra federalizado. No Parecer jurídico ao Projeto de Lei nº 23/2021, tratando sobre matéria idêntica ao tratado presente projeto de lei, assim se manifestou a Procuradoria e Consultoria Jurídica:

Em 2014, foi editada a Lei nº 12.994, objetivando alterar a Lei nº 11.350/06, a fim de criar o Piso Nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias.

A referida lei, ainda instituiu a responsabilidade da União em prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para dar cumprimento ao piso salarial, fixado em 95% do valor do referido piso, a ser pago em 12 (doze) parcelas consecutivas em cada exercício e 1 (uma) parcela adicional no último trimestre, cabendo à esfera federal a fixação em decreto dos parâmetros referentes à quantidade mínima de agentes passível de contratação, em função da população e das peculiaridades locais, como auxílio da assistência financeira da União.

Já o Decreto nº 8474/2015 veio com a finalidade de regulamentar a Lei nº 12.994/2014, disciplinando tanto a assistência financeira complementar, quanto o incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação na área.

Reforçando o conteúdo trazido pela Lei nº 12.994/2014, o decreto dispôs que o valor da assistência financeira complementar será de 95% do piso salarial e que ela será repassada em 12 (doze) parcelas consecutivas em cada exercício e 1 (uma) parcela adicional no último trimestre, o que demonstra a legalidade da condicionante presente no art. 1º, §1º, do Projeto de Lei nº 023/2021.

Em 2018, surge a Lei Federal n. 13.708, estabelecendo os valores do piso salarial, de forma escalonada, sendo, portanto, fixado em R\$1.550,00 o valor a ser pago em 1º de janeiro de 2021. Trata-se de norma de caráter nacional e ao estipular piso remuneratório dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde se referiu ao vencimento básico em início de carreira.

Cumprir destacar também o disposto no art. 9º-A da Lei 11.350/06:

Art. 9º-A. O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias para a jornada de 40 (quarenta) horas semanais. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014) – grifo nosso.





Já a Portaria GM/MS Nº 3.317, de 7 de dezembro de 2020, na sequência, veio então fixando o valor do incentivo financeiro federal de custeio referente aos Agentes Comunitários de Saúde.

Vale lembrar que a edição da Lei nº 13708/2018 não assegura o reajuste automático dos vencimentos dos agentes de forma a alcançar o piso salarial. A norma nacional, em verdade, estipula o valor mínimo a ser observado pela União, Estados e Municípios, aos fixarem os vencimentos das carreiras de ACE e ACS, que deverá ocorrer por ato próprio.

Ou seja, os entes da Federação estão obrigados, por força da Lei Federal nº 13.708/2018, a aplicar o valor estipulado, conforme o escalonamento, de forma que o vencimento inicial não seja inferior ao valor do piso salarial profissional nacional para essas categorias. Logo, a norma não assegura reajuste automático a todo o quadro da carreira, sendo o valor estabelecido em Lei aplicável apenas para efeito de atualização do vencimento inicial, ou seja, em início de carreira, na hipótese de este se revelar aquém do piso salarial nacional.

Assim, no caso dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitário de Saúde vinculados ao regime estatutário, o piso estipulado pela Lei Federal nº 13.708/2018 e seu aumento escalonado desde 2019 somente poderá ser aplicado existindo previsão legal municipal específica.

Como vencimento e remuneração só podem ser fixados por lei (princípio da reserva de lei) , deve o gestor local, ao fixar, por lei específica, o vencimento de tais agentes, cumprir o que dispõe o art. 9º-A da Lei nº 11.350/06 quanto ao valor mínimo ali estabelecido (atualizado pela Lei nº 13.708/18) a ser percebido por eles.

No âmbito do Município de Viana, o piso salarial desses profissionais está regulamentado por meio da Lei Municipal nº 3.073/2019, que institui o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Profissionais de Saúde de Viana.

Indo além, todo esse histórico faz-se imprescindível, a fim de destacar a anterioridade da fixação do Piso Nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, se comparado com as disposições constantes da Lei Complementar nº 173/2020.

A citada Lei Complementar 173 de 2.020 estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e trouxe algumas vedações transitórias, além de sensíveis modificações na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101 de 2.000).

Dentre as supracitadas vedações transitórias, destaca-se o artigo 8º da referida Lei Complementar:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;





II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Em outras palavras, da leitura do inciso I do supracitado artigo 8º da LC 173/2020, verifica-se que está vedado, até 31 de dezembro de 2021, "conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração". Entretanto, o próprio dispositivo legal excepciona a colacionada vedação no caso de "determinação legal anterior à calamidade pública".

Conforme depreende-se da leitura do Projeto de Lei em tela, "concede reajuste aos vencimentos dos servidores ocupantes dos cargos de agente comunitário de saúde e de agente de combate a endemias".

Em verdade, a Lei Federal 13.708/2018 acrescentou o §1º ao artigo 9º-A da Lei 11.350/2006:

Art. 9º-A. O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias para a jornada de 40 (quarenta) horas semanais. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)





§ 1º O piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias é fixado no valor de R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) mensais, obedecido o seguinte escalonamento: (Redação dada pela lei nº 13.708, de 2018)

I - R\$ 1.250,00 (mil duzentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2019; (Incluído pela lei nº 13.708, de 2018)

II - R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) em 1º de janeiro de 2020; (Incluído pela lei nº 13.708, de 2018)

III - R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2021. (Incluído pela lei nº 13.708, de 2018) – grifo nosso.

Registre-se no presente parecer que, com vista a regulamentação da EC nº 51/06, foi editada a Lei 11/350/06, tratando do piso salarial profissional dos ACSs e ACEs, que no seu art. 9º-A, alterado pela Lei 12.994/14, restou expresso e taxativo o seguinte:

Art. 9º-A. O **piso salarial profissional nacional** é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios não poderão fixar o vencimento inicial** das Carreiras de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias para a jornada de 40 (quarenta) horas semanais.

Portanto, foi criado um piso profissional nacional para os ACSs e ACEs, que deverá ser observado pelos demais entes da federação.

Posteriormente adveio a EC nº 120/22, estabeleceu limite mínimo da contraprestação pecuniária não inferior a dois salários mínimos, conforme se infere da redação ao §9º do art. 198 da Carta Política Federal:

Art. 198 [...]

§ 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.

Assim, em de 27 de dezembro de 2023, o Governo Federal editou o Decreto nº 11.864, alterando o salário mínimo para **R\$ 1.412,00 (mil e quatrocentos e doze reais)**.

Daí, percebe-se que o presente Projeto de Lei pretende adequar o piso do Agente Comunitário de Saúde e do Agente de Combate às Endemias, aos termos da transcrita da EC nº 120/22, isto é: *não será inferior a 2 (dois) salários mínimos*.

3.2.3 Do direito a alteração da tabela

O art. 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42), preordena que:

Art. 2º. Não se destinando a vigência temporária, a Lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.





Denominado de *princípio da continuidade das leis*. É quando uma lei pode ter vigência para o futuro sem prazo determinado, durando até que seja modificada ou revogada por outras. Assim, pelo princípio da continuidade (art. 2º) uma lei prolonga seus efeitos pelo tempo, a não ser que seja modificada ou revogada por outra.

Com este pequeno introito, passa-se a análise do cabimento da alteração prevista no projeto de lei sob análise.

Assim, na literalidade da EC 120/22 se verifica o direito "*a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei*" (Lei 8.112/90, art. 40), numa exegese comparativa, quanto o §9º da precitada emenda constitucional prevê que "*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.*"

Portanto, com a atualização do valor do salário mínimo através do Decreto nº 11.864/23, se mostra incontestável o direito à correção da Tabela dos vencimentos dos ACSs e ACEs, prevista no Grupo II, Anexo III da Lei 3.073, de 26 de dezembro de 2019, conforme disposto nos arts. 1º e 2º, do Projeto de Lei nº 05/2024, conforme tabela abaixo:

ANEXO I
TABELAS DE VENCIMENTOS
A que se refere o art. 1º da Lei nº XXX/2024

GRUPO II

Tabela de Vencimentos – Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias - jornada de trabalho: 40 horas semanais.										
Classe	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Referência-->										
I	2.824,00	2.908,72	2.995,98	3.085,86	3.178,44	3.273,79	3.372,00	3.473,16	3.577,36	3.684,68
II	3.106,40	3.199,59	3.295,58	3.394,45	3.496,28	3.601,17	3.709,20	3.820,48	3.935,09	4.053,15
III	3.417,04	3.519,55	3.625,14	3.733,89	3.845,91	3.961,29	4.080,12	4.202,53	4.328,60	4.458,46
IV	3.758,74	3.871,51	3.987,65	4.107,28	4.230,50	4.357,41	4.488,14	4.622,78	4.761,46	4.904,31

3.2.4 Da aplicação imediata da lei

Quadra reproduzir o disposto no Projeto de Lei nº 05/2024, que assim preordenam:

Art. 1º Fica alterada a Tabela de Vencimentos dos Cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias, constante do Grupo II, do Anexo III da Lei nº 3.073, de 26 de dezembro de 2019, alterada pelas Lei nºs 3.249, de 03 de outubro de 2022 e 3.303, de 25 de julho de 2023, que passa a vigorar de acordo com a Tabela de Vencimentos constante do Anexo I desta Lei, a partir de 1º de janeiro de 2024, em cumprimento ao §9º do artigo 198 da Constituição Federal, alterada pela Emenda Constitucional nº 120, de 05 de maio de 2022.

Art. 2º A Tabela de Vencimentos constantes do Anexo I, na forma do artigo 1º desta Lei, será aplicada a todas as aposentadorias e pensões dos servidores aposentados nos cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias segurados do Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Viana - IPREVI alcançadas pelo artigo 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e pela Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005, enquadrados no Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Profissionais de Saúde do Município, nos termos do artigo 26 da Lei nº 3.073, de 2019.





Art. 3º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias previstas no orçamento, que serão suplementadas, caso necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2024.

Como a aplicação da EC 120/22 é *imediata*, no cotejo do disposto no Decreto nº 11.864/23, que alterou o salário mínimo para **R\$ 1.412,00 (mil e quatrocentos e doze reais)**, com §9º, do art. 198 da Carta Política Federal, alterado pela EC nº 120/22, verificar-se-á que o valor da Classe I e Referência 1 (classe-referência inicial) está atendido, pois correspondente a 2 Salários Mínimos, isto é: **R\$ 2.824,00**.

Na oportunidade, faz-se necessário tecer algumas considerações.

Assim, com a entrada em vigor da EC nº 120/22, a União passou a ser responsável pelo repasse do valor integral do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias aos demais entes da federação, como se observa no art. 198, §§7º e 8º, da Carta Política Federal, com redações dadas pela referida emenda:

Art. 198 [...]

§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.

§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**.

§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**.

Ademais, restou consignado, ainda, no mesmo artigo constitucional que o piso salarial dos cargos em análise passou a ser de 02 (dois) salários mínimos, que será arcado, como já dito anteriormente, pela União, por meio de repasses aos demais entes, sendo que permanece sob a *responsabilidade desses (Estados, Distrito Federal e Municípios) o estabelecimento de outras vantagens econômicas, tais como incentivos financeiros, auxílios, gratificações e indenizações, como forma de valorizar o trabalho desses profissionais*. Assim, os Estados, Distrito Federal e Municípios que possuam agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, nos seus quadros de pessoal, deverão proceder ao pagamento do vencimento desses servidores tendo como base o novo piso salarial, que entrou em vigor em 06 de maio de 2022, desde que repassado o valor pela União.

Verifica-se, que o Projeto de Lei nº 05/2024 prevê uma Tabela no seu Anexo I, cujo efeitos financeiros serão produzidos a partir de 1º de janeiro de 2024 (art. 4º), observando fielmente o disposto no art. 198, §9º da Carta Política Federal, com a nova redação dada pela EC 120/22.





Não se trata de retroatividade, mas sim de adequação da lei municipal ao comando constitucional, vez que há repasse realizado pelo Governo Federal, em atendimento aos §§ 7º e 8º da EC 120/22.

3.2.5 Do art. 3º do Projeto de Lei nº 06/2023

O art. 2º do projeto de Lei nº se encontra assim redigido:

Art. 2º A Tabela de Vencimentos constantes do Anexo I, na forma do artigo 1º desta Lei, será aplicada a todas as aposentadorias e pensões dos servidores aposentados nos cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias segurados do Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Viana - IPREVI alcançadas pelo artigo 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e pela Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005, enquadrados no Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Profissionais de Saúde do Município, nos termos do artigo 26 da Lei n.º 3.073, de 2019.

A responsabilidade, mediante aporte, quanto ao adimplemento das aposentadorias dos profissionais da saúde é do Município, através de seu RPPS, no caso o IPREVI, conforme disposto no art. 26 da Lei 3.073/19, que tem a seguinte redação:

Art. 26 O enquadramento estabelecido pelo artigo 25 desta Lei será aplicado a todas as aposentadorias e pensões dos Profissionais de Saúde segurados do Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Viana - IPREVI alcançadas pelo artigo 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e pela Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005.

Portanto, o art. 2º vem dar cumprimento ao disposto no art. 26 retro reproduzido, bem como ao comando constitucional nele citado.

3.2.6 Do cumprimento da LRF

Neste item, o aspecto formal pode se confundir com o aspecto material na medida que a proposta legislativa deverá demonstrar o efetivo cumprimento de requisitos de natureza orçamentária, especificamente o disposto nos art. 15, 16 e 17 da LRF, que assim preordenam:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem





para o ente a obrigação legal de sua execução por **um período superior a dois exercícios**.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos **com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio**.

A Procuradoria e Consultoria Jurídica, atualmente somente Procuradoria, já se manifestaram anteriormente noutros projetos de lei, acerca da obrigatoriedade da fiel observância dos requisitos constitucionais e infraconstitucionais quando da geração da despesa pública, que no caso, deverá estar em perfeita consonância com os instrumentos de planejamento orçamentário (LOA e LDO) e, ainda, deverá observar critério da racionalidade, posto que o que se busca, ao menos teoricamente, é direcionar a ação pública no sentido de maior proveito dos tributos em prol da coletividade, de modo que a fórmula possa ser consubstanciada no princípio da máxima vantagem social¹⁰, a despeito da finalidade do projeto de lei, que é a de dar concretude as políticas públicas como anteriormente anotado.

Assim, como prevê o art. 15 da LRF, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas que não observem às exigências dos arts. 16 e 17. Neste passo, conforme lição de MARTINS, Ives Gandra da Silva e NASCIMENTO, Carlos Valder do¹¹, "*A geração de despesa ou assunção de obrigação deve ter em mira o impacto financeiro e a sincronia com os instrumentos de planejamento orçamentário previstos na Constituição. Sem a observância desses postulados, será considerada não autorizada, posto que irregular e lesiva ao patrimônio público.*"

Ainda nesta toada, o art. 16 da LRF faz alusão aos vocábulos *criação, expansão ou aperfeiçoamento* de ação governamental que acarrete aumento da despesa. *Criação* é tomada no sentido de instituição de uma atividade nova, que não esteja prevista no sistema de programação governamental, enquanto *expansão* implica conceito que determina a existência de ação preexistente, mas que necessita ser expandida, como conveniência do interesse público¹².

Ainda neste sentido, PEREIRA JUNIOR, Jessé Tores¹³:

"A criação de ação governamental revela o desenvolvimento de um novo programa ou projeto. Imagine-se, por exemplo, um programa de apoio ao pequeno agricultor criado em função de uma nova demanda social. A expansão sugere o aumento "quantitativo" de uma contratação já existente. Seria o caso de um programa que oferecesse leite na escola, cujos contornos originais seriam mantidos, mas que passariam também a atender outras regiões que não estavam previstas na concepção inicial. O aperfeiçoamento sinaliza para um aumento "qualitativo" da ação governamental implementada. Assim, um programa de governo que inicialmente oferecia remédios em casa passa também a englobar o médico de família, modificando a sua feição original.

¹⁰ BALIEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987., p. 109.

¹¹ *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Raiva, 2001, p. 112.

¹² MARTINS e NASCIMENTO, ob cit. p. 115/116.

¹³ *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.





Ambos os dispositivos exigem a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o ato deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, com a diferença de que, no art. 17, tal ato só será obrigatório quando se tratar de despesa obrigatória *de caráter continuado* (aquela que fixe para o ente uma obrigação por período superior a dois anos).

Ainda na análise deste subitem, é cediço que nem toda despesa pública deverá observar o art. 16 da LRF, isto é, como estabelecer para cada caso concreto a despesa pública como ação governamental ou não. TOLEDO JR, Flávio C. De e ROSSI, Sérgio Ciqueira¹⁴, nos ensina que:

Vale ponderar, não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se ao ritual administrativo antes descrito. Livres dessas cautelas estão as despesas corriqueiras, habituais, relacionadas apenas e tão somente, à operação e **manutenção dos serviços preexistentes** e que nada tenham a ver com criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Essas atividades rotineiras não se prevêem na LDO nem no PPA. (sem grifos no original)

Por sua vez, o art. 169, *caput* e seu § 1º, da Constituição Federal, preordena, que:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º **A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:**

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A própria Lei Orgânica do Município de Viana, em seu art. 114, repercutindo comando constitucional federal, dispõe que:

Art. 114 A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Parágrafo único - **A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:**

¹⁴ *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo*. 2. ed. Nova Dimensão Jurídica: São Paulo, 2002, p. 112.





I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Conforme visto, da leitura do art. 169, § 1º da Constituição Federal e, bem assim, do art. 16, I e II, da LRF, e art. 114, parágrafo único da LOMV, verifica-se a obrigatoriedade da proposta legislativa vir acompanhada da realização prévio estudo do impacto financeiro-orçamentário, que deverá ser efetuado em consonância com as leis orçamentárias, e com as demais regras constitucionais e infraconstitucionais previstas, assim como, deverá ser apresentada a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Assim, na Mensagem ao Projeto de Lei nº 05/2024, o Prefeito fez constar que:

O impacto financeiro do presente Projeto Lei, com encargos sociais será estimativamente no valor de R\$ 650.118,27 (seiscentos e cinquenta mil, cento e dezoito reais e vinte e sete centavos) em 2024, o montante de R\$ 838.316,86 (oitocentos e trinta e oito mil, trezentos e dezesseis reais e oitenta e seis centavos) em 2025 e R\$ 974.538,02 (novecentos e setenta e quatro mil, quinhentos e trinta e oito reais e dois centavos) em 2026.

Os valores acima apresentados estão compatíveis com as disponibilidades financeiras do município e enquadra-se nos limites previstos na Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Poder-se-ia entender que estaria cumprida, a princípio, a exigência do inciso I, quanto a estimativa do impacto orçamentário-financeiro alusivos aos exercícios de 2024, 2025 e 2026, respectivamente nos valores de R\$ 650.118,27, R\$ 838.316,86 e R\$ 974.538,02.

No mesmo sentido, ainda que de uma força bem forçada, quanto ao inciso II, quando faz remissão acerca da compatibilidade dos recursos financeiros a serem dispendidos com a adequação da tabela constante do Anexo I com as disposições financeiras do Município, embora deixe de expressamente citar "orçamentárias", no caso "disposições orçamentárias", incluindo os três orçamentos (PPA, LDO e LOA, já que o precitado mandamento textualmente assim prevê "[...] o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias."

Entretanto, não se pode dizer o mesmo quanto ao atendimento ao disposto no §2º do mesmo art. 16, da LRF, que preordena que: "A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas." A LRF faz alusão que o efetivo cumprimento do disposto no inciso I deverá vir acompanhado de premissas e metodologia do cálculo utilizado, o que não se verifica na proposta legislativa ora sob exame. (**Recomendação nº 01**).

Não bastasse, o art. 40, caput da Constituição Federal, estabelece que:





Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que **preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**.

A avaliação atuarial é responsável pela demonstração das necessidades de custeio do plano previdenciário. É pela avaliação atuarial que conhecemos as responsabilidades e compromissos presentes e futuros do plano de benefícios, que diz respeito exponencialmente à cobertura dos eventos, ou seja, à solvência dos planos. Neste sentido, nos ensina CANOTILHO, J.J. Gomes [et al]¹⁵ que *"A previdência social, para atingir suas nobres finalidades, necessita ser organizada sobre as bases econômicas sólidas, de forma que as despesas com o pagamento das prestações e a administração do sistema sejam suportadas pelo montante arrecadado. Sendo a previdência social um método de gestão de economia coletiva destinada ao enfrentamento dos riscos sociais, a ideia reitora do equilíbrio financeiro e atuarial é de que as prestações previdenciárias contempladas pelo sistema de proteção possam ser efetivamente honradas, no presente e no futuro, em razão do sistema de financiamento e suas fontes estarem dimensionadas de forma a permitir o cumprimento dos compromissos assumidos ao longo do tempo.*

Fazendo distinção entre *equilíbrio fiscal* e *equilíbrio atuarial* o doutrinador pátrio "o equilíbrio atuarial está relacionado com a suficiência das contribuições de um indivíduo para viabilizar o pagamento de seus próprios benefícios."

Portanto, extrai-se que o projeto de lei que venha a reajustar e/ou alteração vencimento dos servidores públicos do quadro de provimento efetivo (arts. 1º), estendendo-se precitado direito as aposentadorias e pensões na forma prevista no parágrafo único do art. 2º do Projeto de Lei nº 05/2024, deverá vir acompanhado não somente da estimativa do impacto orçamentário financeiro (LRF, 16, I), bem como da declaração do ordenador de despesa dando conta de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 16, II) e, ainda, do cálculo atuarial (CF, art. 40, *caput*), que é objeto de recomendação, inclusive, podendo ser entendido como aspecto formal do projeto de lei.

O Projeto de Lei nº 05/2024, por ora, somente cumpre o disposto no inciso II do art. 16 da LRF, não cumprindo, o inciso I, c/c §2º e, bem assim, o disposto no art. 40, *caput* da Constituição Federal, cujo observância é obrigatória, sendo necessária para o cumprimento do comando constitucional citado a juntado do cálculo atuarial (*Recomendação nº 02*)

3.2.7 Da exclusão para os fins de limites com pessoal da LRF

O disposto no art. 198, §11 da Carta Política Federal, que preordena que

Art. 198 [...]

¹⁵ *Comentários à Constituição Federal*: São Paulo: Saraiva / Almedina, 2013, p. 978.





§ 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.

Ressalte-se que, por se tratar de regra com impacto de Direito Financeiro e Contabilidade Pública, a forma de exclusão deverá ser objeto de normativo por parte da STN – Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, (p. ex. portaria), eis que de acordo com a Lei nº 10.180/01, o Sistema de Contabilidade Federal, compete a este órgão (STN/ME).

3.2.8 Técnica legislativa

Por fim, cabe ser analisada a técnica legislativa.

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho¹⁶, *“A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.”* Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda¹⁷, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *“não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito.”*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

A um exame minudente do Projeto de Lei nº 05/2024, verificar-se-á que ele se amolda perfeitamente à técnica legislativa prevista na Lcp 95/98.

4. CONCLUSÃO

Como a matéria sob o exame se encontra devidamente amoldada a legislação constitucional e infraconstitucional, tanto quanto ao aspecto formal, quanto ao aspecto material, **opina** a Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 05/2024, com as recomendações apresentadas.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 25 de março de 2024

¹⁶ *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

¹⁷ *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3300300037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 25/03/2024 18:22

Checksum: **98B8DF2AE92D803801CB71C26375DCB8E2216335411F088564E796549428838A**

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 25/03/2024 18:23

Checksum: **31A3B6B994DB3A088651183A0350DCC9CE80B96B9BB33193E54CE8BDC3A0AA96**

