



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

PARECER JURÍDICO Nº 20/2024 - JURÍDICO/ CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA-SP

Projeto de Lei Ordinária do Executivo nº 03/2024 (matéria legislativa nº 3/2024)

Interessado: Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal

Assunto: “Autoriza do Poder Executivo Municipal a repassar aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE), incentivo financeiro adicional e dá outras providências”

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO FINANCEIRO. TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. LEI FEDERAL Nº 12.994/2014. DECRETO Nº 8474/2015. PORTARIA DE CONSOLIDAÇÃO Nº 6/2017 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. DESTINAÇÃO DE PARCELA AOS ACE E ACS. POSSIBILIDADE. NATUREZA INDENIZATÓRIA. CRIAÇÃO DE BENEFÍCIO A SERVIDORES. NECESSIDADE AUTORIZAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO DOS COMANDOS INSCULPIDOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL E CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DO PROJETO DE LEI. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DA TÉCNICA LEGISLATIVA. RECOMENDAÇÕES.

1 - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, o Exmo. Sr José Ricardo Rodrigues Mattar, que objetiva “*Autoriza do Poder Executivo Municipal a repassar aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE), incentivo financeiro adicional e dá outras providências*”.

O projeto possui os seguintes anexos:



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

- a) Ofício nº 135/2024, que encaminha o projeto de lei à casa legislativa - fl. 1
- b) Mensagem de justificativa do projeto - fº 2
- c) Projeto de lei nº 03/2024 - f. 3-4
- d) Despacho do Exmo. Presidente da Câmara solicitando o parecer da Procuradoria Jurídica da Poder Legislativo - f. 5

Salienta-se, ainda, que a proposição em tela aportou neste setor jurídico em 21 de fevereiro de 2024.

É o breve relatório. Passo a opinar.

2 - ANÁLISE JURÍDICA

De início, cumpre asseverar que o exame do Setor Jurídico se circunscreve tão somente à matéria jurídica envolvida, tendo-se por base os documentos anexados, não sendo sua competência examinar o mérito do tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade das autoridades competentes.

Nessa linha, aduz Hely Lopes Meirelles que:

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.¹

2.1 - Do interesse local, da adequação e da iniciativa

Assevera-se que se adotou a forma federativa de estado, de forma que são atribuídas competências legislativas concorrentes e privativas a cada ente da federação, na forma disposta na Carta Magna, consubstanciando-se em uma descentralização político-administrativa.

A divisão relaciona-se, primordialmente, ao princípio da predominância dos interesses, de forma que ao município resta a competência sobre matéria de interesse local, nos exatos termos do art. 30, I², da Constituição Federal.

No caso em tela, o Projeto de Lei Ordinária é de autoria do Prefeito Municipal de Igarapava/SP, Exmo. Sr. José Ricardo Rodrigues Mattar, com fulcro

¹ Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros. Ed. 42ª, ano 2016, p. 219.

² CF, Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

no art. 18³ c/c 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como nos art. 5^o, I⁴, da Lei Orgânica Municipal.

Salienta-se que a proposição objetiva criar benefício de natureza indenizatória a servidores municipais de determinadas categorias, notadamente aos Agentes de Controle de Endemias e Agentes Comunitários de saúde, o que denota o interesse local.

A iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, com base no art. 41, I⁵, da Lei Orgânica Municipal, decorrendo, também, por simetria, do disposto no art. 24, § 2^o, 1, da Constituição do Estado de São Paulo e art. 37, X, e art. 31, §1^o, II, “a” da Constituição Federal.

Ante o exposto, se mostra adequada a proposição, sob a ótica do interesse local e da iniciativa.

2.2 – Da justificativa do projeto

Consta previsão expressa no Regimento Interno desta Edilidade, notadamente em seu art. 147, VI⁶, da necessidade de anexação da justificativa ao projeto encaminhado, com aposição motivos de mérito que ensejaram a apresentação da proposição.

Trata-se de medida indispensável e sem exceções regimentais, para fins de análise pelas autoridades competentes.

No caso em tela, a justificativa foi aposta em documento apartado, anexo ao Projeto e Ofício de encaminhamento, cuja análise compete aos respeitáveis edis.

No que pese ela tenha referenciado o Projeto de Lei nº 037/2019, o teor se refere ao projeto de lei em comento.

2.3 – Da ausência de anexação da norma federal objeto de remissão

O Regimento Interno desta Casa define, em seu art. 128, III⁷, que,

³ CF. Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

⁴ Lei Orgânica Municipal. Art. 5^o. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: I – legislar sobre assuntos de interesse local;

⁵ Lei Orgânica Municipal. Art. 41. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre: I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

⁶ Regimento Interno da Câmara Municipal. Art. 147. São requisitos dos projetos: VI – justificação, com a exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a adoção da medida proposta.

⁷ Art. 128. A Presidência deixará de receber qualquer proposição: [...] III – que, aludindo a lei, decreto, regimento ou qualquer norma legal, não se faça acompanhar de seu texto;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

quando a proposição aludir a lei, decreto, regimento ou qualquer norma e não estar acompanhada do texto normativo, o presidente da casa não a receberá.

No caso, o projeto de lei menciona expressamente que o recebimento da verba e o prazo em que ele ocorre estão em conformidade com a Portaria nº 1.024/2015 do Ministério da Saúde, contudo, referida norma não foi anexada.

Assim, em cumprimento à disposição regimental, mister que se proceda à juntada, solicitando-se o envio ao Exmo. Chefe do Executivo, autor da proposta.

Contudo, salienta-se que a referida norma está revogada, como será apontado oportunamente.

2.4 - Do Projeto de Lei Ordinária nº 03/2024

O Projeto de Lei Ordinária nº 10/2024, em seu art. 1º, autoriza o repasse do Incentivo Financeiro Anual aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias vinculados às Equipes de Saúde da Família (ESF).

Em seu art. 2º, define que o repasse será advindo do Governo Federal, notadamente do Ministério da Saúde, em conformidade com a Portaria nº 1.024/2015.

Já o art. 3º define que o incentivo poderá ser repassado integralmente aos Agentes Comunitários de Saúde cadastrados no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – SCNES, que tenham cumprido as metas definidas pelo Ministério da Saúde e pelo Município.

Já no parágrafo primeiro do referido artigo, destaca-se que o pagamento do benefício foi vinculado aos repasses realizados pelo Governo Federal, de forma que o município ficaria desobrigado de adimplir no caso de término daqueles.

O art. 4º, por sua vez, atribui caráter indenizatório à verba, sobre a qual não incidirão quaisquer descontos.

O art. 5º complementa o anterior, ao definir que a verba não detém natureza salarial e não se incorpora à remuneração dos servidores beneficiados, não sendo incluída na base de cálculo para outros benefícios.

O art. 6º define a dotação que arcará com as despesas oriundas do projeto de lei.

Já o art. 7º estabelece que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

2.4.1 – Da previsão constitucional, legal e infralegal da matéria

O direito à saúde possui contornos constitucionais, haja vista a destinação de uma seção própria na Carta Magna para tratar do referido direito. Sua definição ocorre por meio do seguinte dispositivo constitucional:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Nesse diapasão, para fins de atender o dever insculpido na carta maior, foi delineado o sistema de saúde, definindo-o como um sistema único, que é constituído por ações e serviços públicos de saúde.

Como forma de valorizar as categorias dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, que atuam para garantir o referido direito, a Emenda Constitucional nº 51/2006 incluiu o § 5º, no art. 198, prevendo de remissão a lei federal para dispor sobre o regime jurídico e regulamentar as atividades desses profissionais.

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

Como consectário da referida emenda, foi promulgada e publicada a Lei nº 11.350/2006 (Lei Ruth Brilhante), que regulamentou o referido parágrafo.

Posteriormente, com o advento da Emenda Constitucional nº 63/2010, alterou-se a redação do art. 198, §5º, da CF, acrescentando-se que a lei também disporia sobre o piso nacional das categorias, as diretrizes dos Planos de Carreira e, principalmente, sobre a assistência financeira complementar da União aos demais entes, para fins de cumprimento do piso salarial.

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 2010)



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

Referido piso salarial sobreveio, tão somente, com a Lei nº 12.994/2014 (com alteração da lei nº 13.708, de 2018), que incluiu os seguintes dispositivos na norma citada anteriormente:

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)

(...)

§ 5º O piso salarial de que trata o § 1º deste artigo será reajustado, anualmente, em 1º de janeiro, a partir do ano de 2022. (Incluído pela lei nº 13.708, de 2018)

Art. 9º-C. Nos termos do § 5º do art. 198 da Constituição Federal, compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

Art. 9º-C. Nos termos do § 5º do art. 198 da Constituição Federal, compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, é o Poder Executivo federal autorizado a fixar em decreto os parâmetros referentes à quantidade máxima de agentes passível de contratação, em função da população e das peculiaridades locais, com o auxílio da assistência financeira complementar da União. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

§ 2º A quantidade máxima de que trata o § 1º deste artigo considerará tão somente os agentes efetivamente registrados no mês anterior à respectiva competência financeira que se encontrem no estrito desempenho de suas atribuições e submetidos à jornada de trabalho fixada para a concessão do piso salarial. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

§ 3º O valor da assistência financeira complementar da União é fixado em 95% (noventa e cinco por cento) do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

§ 4º A assistência financeira complementar de que trata o caput deste artigo será devida em 12 (doze) parcelas consecutivas em cada exercício e 1 (uma) parcela adicional no último trimestre. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

§ 5º Até a edição do decreto de que trata o § 1º deste artigo, aplicar-se-ão as normas vigentes para os repasses de incentivos financeiros pelo Ministério da Saúde. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

§ 6º Para efeito da prestação de assistência financeira complementar de que trata este artigo, a União exigirá dos gestores locais do SUS a comprovação do vínculo direto dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias com o respectivo ente federativo, regularmente formalizado, conforme o regime jurídico que vier a ser adotado na forma do art. 8º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

Art. 9º-D. É criado incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, é o Poder Executivo federal autorizado a fixar em decreto: (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

I - parâmetros para concessão do incentivo; e (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

II - valor mensal do incentivo por ente federativo. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

§ 2º Os parâmetros para concessão do incentivo considerarão, sempre que possível, as peculiaridades do Município. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

Art. 9º-F. Para fins de apuração dos limites com pessoal de que trata a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a assistência financeira complementar obrigatória prestada pela União e a parcela repassada como incentivo financeiro que venha a ser utilizada no pagamento de pessoal serão computadas como gasto de pessoal do ente federativo beneficiado pelas transferências. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014)

A Exma. Presidenta da República, à época, no exercício do seu poder regulamentar, expediu o Decreto nº 8.474/2015, que regulamentou os art. 9º-C, §1º, e 9º-D, §1º, da lei supracitada, como se observa a seguir:



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a ser prestada pela União para o cumprimento do piso salarial profissional de que trata o art. 9º-C da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, e sobre o incentivo financeiro para o fortalecimento de políticas afetas à atuação de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias de que trata o art. 9º-D da referida Lei.

(...)

Art. 3º Para a fixação da quantidade máxima de ACS e ACE passível de contratação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, para fins de recebimento da assistência financeira complementar, serão considerados o quantitativo dos Agentes:

I - efetivamente registrados no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - SCNES no mês anterior à realização do repasse dos recursos financeiros;

II - que se encontrem no estrito desempenho de suas atribuições; e

III - submetidos à jornada semanal de quarenta horas de trabalho.

Parágrafo único. Os recursos financeiros referentes à assistência financeira complementar pela União serão repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios apenas até o limite do quantitativo máximo de ACE e ACS definido na forma do caput.

Art. 5º O valor da assistência financeira complementar da União de que trata o art. 9º-C da Lei nº 11.350, de 2006, será de noventa e cinco por cento sobre o valor do piso salarial de que trata o art. 9º-A da Lei nº 11.350, de 2006, por ACE e ACS que esteja com seu vínculo regularmente formalizado perante o respectivo ente federativo, nos termos do art. 4º, observado o quantitativo máximo de ACE e ACS passível de contratação, fixado nos termos do art. 3º.

Parágrafo único. A assistência financeira complementar de que trata o caput será repassada em doze parcelas consecutivas e uma parcela adicional no último trimestre, em cada exercício financeiro.

Art. 6º O incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE e ACS, instituído nos termos do art. 9º-D da Lei nº 11.350, de 2006, será concedido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de acordo com o quantitativo de ACE e ACS definido nos termos do art. 3º.

Art. 7º O valor mensal do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE e ACS será de cinco por cento sobre o valor do piso salarial de que



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

trata o art. 9º-A da Lei nº 11.350, de 2006, por ACE e ACS que esteja com seu vínculo regularmente formalizado perante o respectivo ente federativo, nos termos do art. 4º, observado o quantitativo máximo de ACE e ACS passível de contratação, fixado nos termos do art. 3º.

(...)

Art. 8º Compete ao Ministério da Saúde:

I - definir anualmente o valor mensal da assistência financeira complementar da União de que trata o art. 5º e o valor mensal do incentivo financeiro de que trata o art. 7º;

II - avaliar mensalmente o atendimento prestado pelos entes federativos quanto ao disposto neste Decreto, para fins de repasse dos recursos referentes à assistência financeira complementar da União de que trata o art. 5º; e

III - atualizar, no prazo de noventa dias, contado da data de publicação deste Decreto, os regramentos que tratem de custeio de ações e serviços prestados por ACE e ACS, nos termos dos art. 9º-C e art. 9º-D da Lei nº 11.350, de 2006.

Nota-se que o Decreto delegou ao Ministério da Saúde algumas atribuições atinentes à operacionalização da assistência financeira e do incentivo financeiro.

Atualmente, em substituição à Portaria MS/GM nº 1.024/2015 (revogada – art. 1170, VII, da PC nº 06/2017), promulgou-se a Portaria de Consolidação nº 6, de 28 de setembro de 2017⁸, que prevê quanto aos institutos jurídicos supracitados:

Art. 35. Esta Seção define a forma de repasse dos recursos da Assistência Financeira Complementar (AFC) da União para o cumprimento do piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS, de que tratam os arts. 9º-C e 9º-D da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 1º)

Art. 36. A AFC de que trata o "caput" corresponde a 95% (noventa e cinco por cento) do piso salarial nacional vigente do ACS de que trata o art. 9º-C da Lei nº 11.350, de 2006. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 2º)

§ 1º O repasse dos recursos financeiros será efetuado periodicamente em cada exercício, que corresponderá a 12 (doze) parcelas mensais, incluindo-se mais 1 (uma) parcela adicional no último trimestre de cada ano. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 2º, § 1º)

⁸ https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0006_03_10_2017.html#TITULOIIICAPISECIV



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

§ 2º Para fins do disposto no § 1º, a parcela adicional será calculada com base no número de ACS registrados no SCNES no mês de agosto do ano vigente multiplicado pelo valor da AFC. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 2º, § 2º)

Art. 37. O repasse de recursos financeiros nos termos desta Seção será efetuado pelo Ministério da Saúde aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, por meio de AFC, proporcionalmente ao número de ACS, cadastrados no SCNES, que cumpram os requisitos da Lei nº 11.350, de 2006, até o quantitativo máximo de ACS passível de contratação nos termos da Política Nacional da Atenção Básica (PNAB). (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 3º)

Art. 38. A Secretaria de Atenção à Saúde (SAS/MS) monitorará mensalmente o cadastro dos ACS realizado pelos estados, Distrito Federal e municípios no SCNES, visando à verificação do atendimento dos requisitos contidos na Lei nº 11.350, de 2006, para repasse dos recursos financeiros na forma de AFC. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 4º)

Art. 39. Excepcionalmente, o ACS poderá manter vínculo direto com o estado para exercício de suas funções no município, desde que: (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 5º)

I - o referido ACS seja contabilizado no quantitativo máximo de ACS passível de contratação pelo respectivo município nos termos da PNAB; (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 5º, I)

II - seja respeitado o quantitativo máximo de ACS passível de contratação pelo respectivo município nos termos da PNAB; e (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 5º, II)

III - mediante deliberação e aprovação da respectiva CIB, com prévia comunicação à SAS/MS. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 5º, III)

Parágrafo Único. Configurada a hipótese do "caput", o repasse do recurso financeiro da AFC devido ao município será efetuado diretamente ao estado pelo Ministério da Saúde. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 5º, Parágrafo Único)

Art. 40. O incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACS, instituído nos termos do art. 9º-D da Lei nº 11.350, de 2006, será concedido aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios de acordo com o quantitativo máximo de ACS passível de contratação nos termos da PNAB. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 6º)

§ 1º O valor mensal do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACS de que trata o "caput" será de 5% (cinco por cento) sobre o valor do piso salarial de que trata o art. 9º-A da Lei nº 11.350, de 2006, por ACS que esteja com seu vínculo regularmente formalizado perante o respectivo ente federativo, observado o quantitativo máximo de ACS passível de contratação, nos



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

termos da PNAB. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 6º, § 1º)

§ 2º O repasse dos recursos financeiros de que trata o "caput" deste artigo será efetuado periodicamente em cada exercício e corresponderá a 12 (doze) parcelas mensais, incluindo-se 1 (uma) parcela adicional no último trimestre de cada ano, a qual será calculada com base no número de ACS registrados no SCNES no mês de agosto do ano vigente, multiplicado pelo valor vigente do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 6º, § 2º) (com redação dada pela PRT MS/GM 1962/2015)

Art. 41. Os recursos financeiros correspondentes à AFC e ao incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACS serão repassados a estados, Distrito Federal e municípios no âmbito da Estratégia de Agentes Comunitários de Saúde de que trata a PNAB. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 7º)

Art. 42. Fica fixado no limite do maior valor mensal repassado para cada ente federado no primeiro semestre de 2015 o montante de recursos transferido a título de incentivo de custeio no âmbito da Estratégia de Agentes Comunitários de Saúde. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 8º)

Parágrafo Único. A cada competência financeira, os valores do incentivo de custeio no âmbito da Estratégia de Agentes Comunitários de Saúde serão atualizados, a partir do cadastro no SCNES, subtraindo-se o montante correspondente ao número de agentes cadastrados na mesma competência para efeito de pagamento da AFC e do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACS de que trata esta Seção. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 8º, Parágrafo Único)

Art. 43. A transferência de recursos correspondentes à AFC e ao incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACS no âmbito da Estratégia de Agentes Comunitários de Saúde observará as regras de manutenção e eventual suspensão de repasse de recursos financeiros nos termos da PNAB. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 9º)

Parágrafo Único. Para fins do disposto no "caput", a manutenção ou diminuição de repasse de recursos financeiros no âmbito da Estratégia de Agentes Comunitários de Saúde também observará as regras previstas no art. 42. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 9º, Parágrafo Único)

Art. 44. Os recursos financeiros para o cumprimento do disposto nesta Seção são oriundos do orçamento do Ministério da Saúde, devendo onerar o Programa de Trabalho 10.301.2015.20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família e



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

10.301.2015.219A - *Promoção da Atenção Básica em Saúde*
(PO: 0001). (Origem: PRT MS/GM 1962/2015, Art. 2º)

No que tange aos ACE, a regulamentação se deu por meio da Portaria MS/GM nº 1.243/2015 (revogada – art. 1170, LXII, da PC nº 06/2017), revogada pela Portaria de Consolidação nº 6, de 28 de setembro de 2017⁹, que passou a prever:

Art. 425. Esta Seção define a forma de repasse dos recursos de AFC da União para o cumprimento do piso salarial profissional nacional dos ACE e do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACE, de que tratam os art. 9º-C e 9º-D da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006. (Origem: PRT MS/GM 1243/2015, Art. 1º)

Art. 426. A AFC de que trata o "caput" corresponde a 95% (noventa e cinco por cento) do piso salarial nacional vigente do ACE de que trata o art. 9º-A da Lei nº 11.350, de 2006. (Origem: PRT MS/GM 1243/2015, Art. 2º)

§ 1º O repasse dos recursos financeiros será efetuado periodicamente em cada exercício, que corresponderá a 12 (doze) parcelas mensais, incluindo-se mais 1 (uma) parcela adicional no último trimestre de cada ano. (Origem: PRT MS/GM 1243/2015, Art. 2º, § 1º)

§ 2º Para fins do disposto no § 1º, a parcela adicional será calculada com base no número de ACE registrados no SCNES no mês de setembro do ano vigente multiplicado pelo valor da AFC. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 3.240 de 29.11.2017)

Art. 427. O repasse de recursos financeiros nos termos desta Seção será efetuado pelo Ministério da Saúde aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, por meio de AFC, proporcionalmente ao número de ACE cadastrados no Sistema Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) que cumpram os requisitos da Lei nº 11.350, de 2006, até o quantitativo máximo de ACE passível de contratação nos termos da Seção I do Capítulo I do Título IV. (Origem: PRT MS/GM 1243/2015, Art. 3º)

Parágrafo único. O recurso financeiro a ser repassado na forma de AFC será deduzido da funcional programática específica vigente para o respectivo ente federativo, na medida em que os estados, Distrito Federal e municípios realizem o cadastro no SCNES. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 3.311 de 12.12.2019)

Art. 428. A SVS/MS monitorará mensalmente o cadastro dos ACE realizado pelos estados, Distrito Federal e municípios no SCNES, visando à verificação do atendimento dos requisitos

⁹ https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0006_03_10_2017.html#TITULOIIICAPISECIV



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

contidos na Lei nº 11.350, de 2006, para repasse dos recursos financeiros na forma de AFC. (Origem: PRT MS/GM 1243/2015, Art. 4º)

Parágrafo Único. Na hipótese de ACE com vínculo direto com o estado para exercício de suas funções no município, o repasse do recurso financeiro na forma de AFC será efetuado diretamente ao estado pelo Ministério da Saúde e desde que atenda os critérios definidos nos termos do art. 421. (Origem: PRT MS/GM 1243/2015, Art. 4º, Parágrafo Único)

Art. 429. O incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE, instituído nos termos do art. 9º-D da Lei nº 11.350, de 2006, será concedido aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios de acordo com o quantitativo máximo de ACE passível de contratação nos termos da Seção I do Capítulo I do Título IV. (Origem: PRT MS/GM 1243/2015, Art. 5º)

§ 1º O valor mensal do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de ACE de que trata o "caput" será de 5% (cinco por cento) sobre o valor do piso salarial de que trata o art. 9º-A da Lei nº 11.350, de 2006, por ACE que esteja com seu vínculo regularmente formalizado perante o respectivo ente federativo, observado o quantitativo máximo de ACE passível de contratação, nos termos Seção I do Capítulo I do Título IV. (Origem: PRT MS/GM 1243/2015, Art. 5º, § 1º)

§ 2º O repasse dos recursos financeiros de que trata o caput deste artigo será efetuado periodicamente em cada exercício, que corresponderá a 12 (doze) parcelas mensais, incluindo-se mais 1 (uma) parcela adicional no último trimestre de cada ano, a qual será calculada com base no número de ACE registrados no SCNES no mês de setembro do ano vigente, multiplicado pelo valor vigente do Incentivo Financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACE. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 3.240 de 29.11.2017)

Art. 430. Os recursos financeiros para o cumprimento do disposto nesta Seção são oriundos do orçamento do Ministério da Saúde, devendo onerar a Funcional Programática 10.305.2015.20AL - Incentivo Financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios para a Vigilância em Saúde. (Origem: PRT MS/GM 1243/2015, Art. 6º)

Denota-se de todo arcabouço normativo que a União se obrigou a repassar valores de duas naturezas, a saber:



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

- a) Assistência Financeira Complementar (AFC) para o cumprimento do piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE)
 - a. no importe de 95% do piso
 - b. em doze parcelas mensais e uma adicional, esta no último trimestre de cada ano, conforme parâmetros normativos vigentes.
- b) Incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE)
 - a. No importe de 5% do piso
 - b. Em doze parcelas mensais e uma adicional, esta no último trimestre de cada ano, conforme parâmetros normativos vigentes.

Nota-se que as últimas portarias de atualização dos valores referentes aos repasses se deram na Portaria GM/MS nº 3.086, e 19 de janeiro de 2024 (publicada no DOU nº 15 (Seção 1, página 53), de 22/01/2024, que se refere aos ACE, e na Portaria GM/MS nº 3.162, de 20 de fevereiro de 2024, publica no DOU nº 35 (Seção 1, página 75), de 21/02/2024, que se refere aos ACS.

Ressalta-se que os valores decorrentes da assistência financeira complementar possuem uma natureza vinculada, pois destinam-se a complementar o piso salarial dos servidores indicados, caso haja diferença entre seus vencimentos e aquele.

Quanto a esse ponto, impende ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 1279765 (Tema nº 1132), ainda sem trânsito em julgado, definiu que a União deve repassar tão somente a diferença entre o vencimento atual e o piso estabelecido na EC nº 120/2022, nos seguintes termos:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1132. PISO SALARIAL NACIONAL DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS - PREVISTO NO ART. 198, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 63/2010 E 120/2022, E INSTITUÍDO PELA LEI 12.994/2014 - AOS SERVIDORES ESTATUTÁRIOS DOS ENTES SUBANCIONAIS. CABE À UNIÃO ARCAR COM O ÔNUS DA DIFERENÇA ENTRE O PISO NACIONAL E A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ALCANCE DA EXPRESSÃO PISO SALARIAL. ATÉ O ADVENTO DA LEI 9.646/2022, A EXPRESSÃO "PISO SALARIAL" PARA OS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS CORRESPONDE À



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

REMUNERAÇÃO MÍNIMA, CONSIDERADA, NOS TERMOS DO ART. 3º, INCISO XIX, DA LEI MUNICIPAL 8.629/2014, SOMENTE A SOMA DO VENCIMENTO DO CARGO E DA GRATIFICAÇÃO POR AVANÇO DE COMPETÊNCIAS. 1. A **Emenda Constitucional 120/2022** atribuiu à **União a responsabilidade por repassar aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal o valor referente ao vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, que não será inferior a 2 (dois) salários mínimos. Também definiu que os Estados, ao Distrito Federal e os Municípios podem estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.** 2. **Aplica-se aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combates às Endemias o piso salarial nacional instituído pela Lei 12.994/2014, aos servidores estatutários dos entes subnacionais, porque o art. 198, § 5º da Constituição Federal, com a redação das EC 63/2010 e 120/2022, atribui à União a competência específica para dispor sobre a matéria, devendo este ente federativo prestar assistência financeira complementar aos demais entes federativos para o pagamento da diferença entre o piso salarial nacional e a legislação municipal. (...)** 8. **Parcial provimento do Recurso Extraordinário. Tese de repercussão geral para o Tema 1132: I - É constitucional a aplicação do piso salarial nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, instituído pela Lei 12.994/2014, aos servidores estatutários dos entes subnacionais, em consonância com o art. 198, § 5º, da Constituição Federal, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais 63/2010 e 120/2022, cabendo à União arcar com os ônus da diferença entre o piso nacional e a legislação do ente municipal; (...)**

Noutro lado, a segunda parcela é destinada ao fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, nos termos da lei, não sendo vinculada à remuneração destes.

Contudo, é imperioso ressaltar que os incentivos financeiros são aplicados em políticas públicas distintas, nos seguintes artigos da Portaria de Consolidação nº 6/2017:

Art. 35. Esta Seção define a forma de repasse dos recursos da Assistência Financeira Complementar (AFC) da União para o cumprimento do piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS, de que



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

tratam os arts. 9º-C e 9º-D da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006. (Origem: PRT MS/GM 1024/2015, Art. 1º)

Art. 425. Esta Seção define a forma de repasse dos recursos de AFC da União para o cumprimento do piso salarial profissional nacional dos ACE e **do incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACE**, de que tratam os art. 9º-C e 9º-D da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006. (Origem: PRT MS/GM 1243/2015, Art. 1º)

Art. 433. O **Componente de Vigilância em Saúde** refere-se aos recursos federais destinados às ações de: (Origem: PRT MS/GM 1378/2013, Art. 15)

I - vigilância; (Origem: PRT MS/GM 1378/2013, Art. 15, I)

II - prevenção e controle de doenças e agravos e dos seus fatores de risco; e (Origem: PRT MS/GM 1378/2013, Art. 15, II)

III - promoção. (Origem: PRT MS/GM 1378/2013, Art. 15, III)

§ 1º A aplicação dos recursos oriundos do Componente de Vigilância em Saúde guardará relação com as responsabilidades estabelecidas na regulamentação das responsabilidades e diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, estados, Distrito Federal e municípios, relativos ao Sistema Nacional de Vigilância em Saúde e Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, sendo constituído em: (Origem: PRT MS/GM 1378/2013, Art. 15, § 1º)

(...)

III - Assistência Financeira aos Agentes de Combate às Endemias. (Origem: PRT MS/GM 1378/2013, Art. 15, § 1º, III) (dispositivo acrescentado pela PRT MS/GM 1955/2015)

Art. 437. A Assistência Financeira aos Agentes de Combate às Endemias é constituída pelos seguintes incentivos específicos, recebidos mediante adesão pelos entes federativos, nos termos da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, alterada pela Lei nº 12.994, de 17 de junho de 2014, e do Decreto nº 8.474, de 22 de junho de 2015: (Origem: PRT MS/GM 1378/2013, Art. 18-A)

I - Assistência Financeira Complementar da União; e (Origem: PRT MS/GM 1378/2013, Art. 18-A, I)

II - Incentivo Financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos Agentes de Combate às Endemias (Origem: PRT MS/GM 1378/2013, Art. 18-A, II)

Impõe-se, portanto, que haja uma separação entre os valores recebidos a título de incentivo destinados aos ACS e aqueles destinados ao ACE, para que ocorra a divisão entre os integrantes das respectivas categorias, conforme a respectivas políticas públicas de atuação, notadamente Estratégia Saúde da Família e Vigilância em Saúde e Sanitária, sob pena de ensejar, inclusive, aplicação indevida de verbas.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

Contudo, isso não fica claro no projeto de lei, como se observa de seu art. 1º, pois ele define o seguinte:

Art. 1º. Fica autorizado o repasse do Incentivo Financeiro Anual aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate a Endemias (ACE), exclusivamente vinculados às Equipes de Saúde da Família (ESF).

O recebimento de forma exclusiva por aqueles integrantes das Equipes de Saúde da Família mostra-se incompatível à norma de regência, especialmente quanto aos ACE, cuja atuação não está vinculada às referidas equipes, salvo melhor juízo.

Ainda, o recebimento de benefícios destinados aos ACS pelos ACE também se mostra incompatível.

Lado outro, salienta-se que o caput do art. 3º do projeto, ao destinar integralmente o incentivo financeiro aos ACS, nada menciona a acerca dos ACE, no que pese esse tenha sido o intuito, pela análise dos demais dispositivos da norma, especialmente o §1º do referido artigo.

Art. 3º O Incentivo Financeiro poderá ser repassado, na sua integralidade, aos Agentes Comunitários de Saúde cadastrados no Cadastro Nacional de estabelecimentos de Saúde (SCNES), que tenha efetivamente cumprido as metas definidas pelo Ministério da Saúde e pelo Município, obedecendo ao saldo disponibilizado pelo repasse, ou caso de sobra de utilização de recurso, salvo disposição contrária e regulamentação ou normatização da Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

§1º O Incentivo Financeiro somente será pago aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias, enquanto perdurar o repasse realizado pelo Governo Federal – Ministério da Saúde, cessando a obrigação da municipalidade em caso de término dos respectivos repasses.

Ainda, referido artigo utiliza do verbo “poderá”, indicando que o repasse eventualmente ocorrerá de forma parcial ou não ocorrerá, a depender do Administrador.

Ao final do *caput*, ele menciona que o repasse obedecerá ao saldo disponibilizado, ou sobras, salvo disposição em contrário da SMS, o que sugere a possibilidade de não ocorrer o repasse, salvo melhor juízo.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

Inclusive, na justificativa do projeto, há a seguinte passagem: “Este incentivo visa custear as atividades da ACS/ACE, sendo proposto que o valor seja apressado aos referidos agentes e caso de sobras (...)”.

Assim, nota-se que não ficou claro as sobras de recursos das demais parcelas do IFA também serão repassadas, ou se só haverá repasse das sobras do recurso advindo da parcela referente ao último trimestre.

Por consectário, mostra-se imperiosa verificação da vontade do proponente, para que ocorra a adequação do texto do projeto de lei, e saneamento da omissão e contradição constatadas.

Noutro lado, impende ressaltar que não há direito subjetivo ao recebimento, pelos ACS e ACE, de parcelas referente à segunda verba (incentivo financeiro adicional), a qualquer título, sem que haja lei que discipline sua concessão, haja vista o princípio da legalidade insculpido no art. 37, X, da CF.

Com relação ao tema, houve manifestações de alguns tribunais de contas, que colaciono a seguir:

*TCM-BA. PROCESSO Nº 06133-17 PARECER Nº 01781-17 T.P.B. Nº 17/2017 AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. INCENTIVO FINANCEIRO. ARTIGO 9º-D, DA LEI Nº 11.350/06. PARCELA NÃO VINCULADA AO PAGAMENTO DE VERBAS SALARIAIS OU INCENTIVOS PESSOAIS. **O Incentivo Financeiro previsto no artigo 9º-D, da Lei nº 11.350/06, pode ser utilizado para adimplemento de verbas salariais ou incentivos pessoais, desde que exista dotação orçamentária e autorização legislativa, esta a ser concretizada através de projeto de Lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, por aplicação do Princípio da Simetria, nos termos do quanto disposto nos artigos 37, X, 61, §1º, II, “a”, e 169, §1º, I e II, todos da CF. Independentemente do regime de trabalho (estatutário ou celetista) ao qual se encontram submetidos os Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, a parcela sob enfoque não está adstrita ao pagamento de gratificação, por exemplo, ficando a sua quitação condicionada ao preenchimento dos requisitos constitucional e legalmente estabelecidos.***

TCM-BA. PROCESSO Nº 12825e23 PARECER Nº 01015-23 EMENTA: INCENTIVO FINANCEIRO. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. REPASSE DA UNIÃO. ADIMPLENTO DE DÉCIMO TERCEIRO SALARIAL. TRANSFERÊNCIA DE SALDO REMANESCENTE A TÍTULO DE VERBA



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

INDENIZATÓRIA. PELA POSSIBILIDADE. 1- Entende-se pela possibilidade do adimplemento do décimo terceiro salarial dos ACSs e ACEs com a utilização da parcela do “incentivo financeiro” previsto no art. 9º-D da Lei nº 11.350/2006, tendo em vista a discricionariedade atribuída ao gestor na aplicação da verba. Nesse sentido, há de ser observada a existência de dotação orçamentária e autorização legislativa, além de concretização por Lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local. 2- É possível que o município, havendo saldo remanescente, após aplicabilidade de tais verbas aos objetivos postos na Lei nº 11.350/06, estabeleça o pagamento a título indenizatório, de verbas aos ACSs e ACEs do saldo remanescente, devendo a Lei que eventualmente instituir o pagamento, esteja dotada de critérios objetivos no que se refere à realização do repasse.

TCM-GO. Processo: 03947/22 Município: Itapuranga
Órgão/entidade: Poder Executivo Natureza/ Assunto : Consulta acerca da possibilidade de repasse do valor remanescente de incentivo financeiro aos ACS e ACE Consulente : Geraldo Paulo Fernandes – Prefeito CPF : 879.431.661-91 Representante MPC : Procurador de Contas Henrique Pandim Barbosa Machado Relator : Conselheiro Substituto Flávio Monteiro de A. Luna
CONSULTA. SALDO REMANESCENTE DE INCENTIVO FINANCEIRO. POSSIBILIDADE DE REPASSE AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE A ENDEMIAS. EXIGÊNCIA DE LEI MUNICIPAL EM SENTIDO ESTRITO. POSSIBILIDADE DE PREVISÃO DE QUE O PAGAMENTO FICARÁ ADSTRITO AO REPASSE DA UNIÃO AO MUNICÍPIO. Responde ao consulente que: “2.1 É possível a edição de Lei Municipal que cria vantagem pecuniária aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias, com recursos advindos do saldo remanescente do repasse financeiro realizado pela União, previsto na Lei n. 11.350/2006, devendo a lei municipal estabelecer critérios objetivos para a concessão da vantagem, de forma a beneficiar apenas os profissionais que se encontram em pleno exercício de suas funções e estejam desenvolvendo participação efetiva nas atividades de fortalecimento e estímulo das práticas de prevenção e promoção da saúde, em prol da coletividade; 2.2 A lei municipal que criar a vantagem pecuniária descrita no item anterior deverá prever que o seu pagamento está adstrito ao saldo remanescente do incentivo financeiro transferido pela União ao Município e persistirá enquanto houver o referido repasse.”



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 120/2022, versando sobre a matéria atinente ao vencimento dos servidores abrangidos pelo presente projeto de lei, incluiu as seguintes previsões na Carta Magna:

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

§ 10. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

Referida emenda definiu três importantes pontos:

- a) Que o vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União
- b) O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não será inferior a 2 (dois) salários mínimos
- c) 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



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

Dessume-se, especialmente, do disposto no §11, que os recursos recebidos pelo Município e que sejam repassados aos agentes ACE e ACS, não serão utilizados para fins de aferimento do limite de despesa de pessoal.

Nota-se que há aparente antinomia entre o disposto no referido parágrafo do art. 198 da Constituição Federal e o disposto no art. 9º-F, este que estabelece que os valores eventualmente repassados aos ACE e ACS serão computados como gastos de pessoal do ente federativo beneficiário.

Contudo, referente antinomia é solucionada pela aplicação do critério da hierarquia das normas, prevalecendo a disposição constitucional, por estar no topo da pirâmide normativa.

Não obstante, a desconsideração trata exclusivamente das parcelas repassadas pela União, o que se abstrai da Nota Técnica SEI nº 3481/2023 do Ministério da Fazenda¹⁰ e abrange, nos termos do novel texto constitucional “os recursos financeiros repassados pela União (...) para pagamento de vencimento ou **qualquer outra vantagem**” dos ACE e ACS.

Posto isso, em análise ao art. 2º do projeto de lei, abaixo transcrito, nota-se que o valor a ser destinado aos servidores será aquele advindo no último trimestre de cada ano (parcela adicional), nos termos do art. 40, §2º, e art. 426, §1º, da Portaria de Consolidação nº 06/2017.

Art. 2º. O montante do repasse será advindo do valor recebido do Governo Federal – Ministério da Saúde (FNS), no último trimestre de cada ano, conforme Portaria nº 1.024, de 21 de julho de 2015.

Noutro lado, o art. 3º define que possui uma passagem que menciona o “caso de sobre de recursos”, não estando claro quanto a eventual destinação de sobras das demais parcelas para o repasse aos servidores.

Ainda, a parte final do artigo estabelece que poderão haver disposição contrária em regulamentação ou normatização da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), contudo, não fica claro se isso se refere somente às obras ou ao valor do repasse em si.

Nesse contexto, entendo que há possibilidade de o ente municipal legislar sobre a utilização da referida parcela, e eventuais sobras, para fins de destinação às políticas públicas respectivas, ou para a concessão de benefício de natureza indenizatória aos servidores que atuam no âmbito delas, desde que

¹⁰

https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/SEI_39317470_Nota_Tecnica_3481%20ECs%20120%20e%20127%20%281%29.pdf



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

cumpridos os demais requisitos legais e constitucionais, especialmente os dispostos no art. 169 da CF.

Inobstante, salienta-se que os precedentes firmados nos Tribunais de contas retromencionados limitam o repasse dos valores às sobras do incentivo, não a parcelas específicas.

Noutro lado, é imprescindível que se estabeleçam critérios objetivos para concessão, conforme entendimento firmado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO Lei de iniciativa parlamentar nº 6.378, de 12 de abril de 2023, do Município de Catanduva. Autorização para o Poder Executivo repassar incentivo financeiro adicional aos Agentes Comunitários de Saúde - ACS e aos Agentes de Combate às Endemias - ACE. PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE. Artigos 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea a, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo; e artigos 61, §1º, inciso II, alínea e, e 84, inciso VI, alínea a, ambos da Constituição Federal. Impossibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Lei Orgânica do Município. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Arguição pelo Prefeito Municipal. Constatada violação à separação de poderes e usurpação de competência da Administração Pública. Competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre remuneração e regime jurídico de servidores públicos. **Gratificação genérica, desprovida de critérios objetivos, em afronta à moralidade administrativa e ao interesse público. Ofensa aos artigos 5º e 24, §2º, 128 e 144, todos da Constituição Bandeirante. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucionalidade configurada, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE, COM OBSERVAÇÃO.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2152951-42.2023.8.26.0000; Relator (a): Carlos Monnerat; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/10/2023; Data de Registro: 27/10/2023)*

No caso em tela, no artigo 3º do projeto de lei (já transcrito), ficou estabelecido que o valor será devido somente quando forem cumpridas as metas definidas pelo Ministério da Saúde e pelo próprio Município.

Desta feita, ao se vincular o pagamento ao cumprimento de metas, cria-se um critério objetivo para o pagamento, mas, é imperioso que se indique, salvo



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

melhor juízo, que o disposto no referido artigo será regulamentado pelo Poder Executivo.

Isso, pois, a disposição é demasiadamente genérica, pois nada se dispõe acerca das referidas metas, bem como não se faz remissão a eventual instrumento normativo que já as tenha fixado.

2.4.2 Da Lei de Responsabilidade Fiscal, do art. 169 da CF e do art. 113 das ACDT - ausência de estimativa de impacto financeiro-orçamentário, de indicação de dotação orçamentária e demais documentos pertinentes.

No caso, haverá majoração de despesa, no que pese não seja atrelada à despesa com pessoal, haja vista a exceção criada no art. 198, §11, da Carta Magna.

Mais a mais, a própria natureza indenizatória da verba já a retira dessa classificação de despesa, não afetando o limite de gastos com pessoal.

Inobstante, aplica-se o disposto no art. 15, 16 e 17 da Lei nº 101/2000, notadamente:

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: (Vide ADI 6357)

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

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser 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. (Vide ADI 6357)

§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

Sua aplicação no âmbito municipal decorre de disposição expressa no art. 1º, §2º, da própria lei¹¹.

Ainda, cumpre salientar que a estimativa de impacto financeiro é requisito constitucional para apresentação de proposição legislativa que vise a criação ou alteração da despesa obrigatória, nos termos do seguinte dispositivo da ADCT:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Por fim, estabelece o art. 169 da CF:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 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: (Reenumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

No que pese se trata de verba de natureza indenizatória, é imperiosa a previsão de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias e dotação orçamentária suficiente, como se observa no seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

¹¹ LRF. Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. § 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

*Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. EQUIPARAÇÃO ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS PERTENCENTES A CARREIRAS DISTINTAS. ISONOMIA. REPERCUSSÃO GERAL – TEMA 600. VÍCIO FORMAL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 1.029, §3º, DO CPC. PRINCÍPIO DA ECONOMIA PROCESSUAL. NO MÉRITO, IMPOSSIBILIDADE. SEPARAÇÃO DE PODERES. NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - ARTIGO 169, §1º. SÚMULA VINCULANTE 37. APLICAÇÃO ANALÓGICA. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. (...) 2. A remuneração dos servidores está adstrita ao princípio da reserva legal, previsto no artigo 37, X, da CRFB/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, que exige lei específica para a fixação e alteração da remuneração dos servidores públicos. 3. (...). 4. O **auxílio-alimentação é verba de caráter indenizatório, que não se incorpora à remuneração, nada obstante também deve se submeter ao princípio da reserva legal, assim como as demais verbas indenizatórias.** (...) 7. Além disso, a **Administração Pública depende da existência de recursos orçamentários para pagar seus servidores e tem a despesa com pessoal limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme artigo 169, da CRFB/88, além de necessitar de prévia dotação orçamentária e autorização na lei de diretrizes orçamentárias.** (...) (RE 710293, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-263 DIVULG 03-11-2020 PUBLIC 04-11-2020)*

Compulsando a matéria legislativa, não logrei êxito em localizar nenhum dos documentos necessários, conforme a lei de responsabilidade fiscal e Constituição Federal, o que poderia gerar a inconstitucionalidade da norma, conforme se observa nos seguintes julgados:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. PERDA DE OBJETO. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE DA QUESTÃO COM RELEVÂNCIA AFIRMADA. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. INVIABILIDADE DE CONCESSÃO DO REAJUSTE. 1. Segundo o § único do art. 998 do Código de Processo Civil de 2015, “a desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

juizamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos".

2. A norma se aplica para a hipótese de perda de objeto superveniente ao reconhecimento da repercussão geral. Precedente: ARE 1054490 QO, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 09-03-2018.

3. **Segundo dispõe o art. 169, § 1º, da Constituição, para a concessão de vantagens ou aumento de remuneração aos agentes públicos, exige-se o preenchimento de dois requisitos cumulativos: (I) dotação na Lei Orçamentária Anual e (II) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

4. Assim sendo, **não há direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, quando se encontra prevista unicamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois é necessária, também, a dotação na Lei Orçamentária Anual.**

5. Homologado o pedido de extinção do processo com resolução de mérito, com base no art. 487, III, c, do Código de Processo Civil de 2015.

6. Proposta a seguinte tese de repercussão geral: **A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.** (RE 905357, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29-11-2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-282 DIVULG 17-12-2019 PUBLIC 18-12-2019)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 1.255, DE 2018, DE RORAIMA. ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES EFETIVOS DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DE RORAIMA (FEMARH/RR) E DO INSTITUTO DE AMPARO À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA (IACTI/RR). AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE ESTUDO DO IMPACTO ECONÔMICO E FINANCEIRO DO AUMENTO CONFERIDO PELA NORMA IMPUGNADA. OFENSA AOS ARTS. 169, § 1º, DA CRFB, E 113 DO ADCT. PROCEDÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. **A controvérsia constitucional deduzida na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber se é constitucional lei estadual que promova acréscimo remuneratório de servidores efetivos da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH) e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação (IACTI), sem a correspondente e prévia dotação orçamentária ou a apresentação no curso do processo legislativo de estimativa de impacto financeiro e orçamentário referente à despesa pública criada. (...)**

3. Preliminar. Conhecimento da



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

*ação. Por ocasião do julgamento do agravo regimental interposto nesta ação, o Plenário da Corte, por maioria, acompanhou o voto-vogal do eminente Ministro Alexandre de Moraes para concluir ser “possível o exame da constitucionalidade em sede concentrada de atos normativos estaduais que concederam vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos em descompasso com a atividade financeira e orçamentária do ente, com fundamento no parâmetro constante do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT (EC 95/2016).” 4. Mérito. Art. 169, § 1º, inc. I, da Constituição da República. **As provas documentais carreadas aos autos atestam a inexistência de prévia dotação orçamentária para a concessão do incremento remuneratório.** A Chefia do Poder Executivo estadual não apresentou estudos nesse sentido, bem como contrariou os pronunciamentos técnicos da Advocacia Pública e da Secretaria de Planejamento. A Assembleia Legislativa do Estado limitou-se a fazer alegações genéricas no sentido de que a LRF restara observada na espécie. 5. Mérito. Art. 113 do ADCT. A despeito de a regra do art. 113 do ADCT ter sido incluída na Constituição pela EC nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal da União, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que essa norma aplica-se a todos os entes federados, à luz de métodos de interpretação literal, teleológico e sistemático. Ficou comprovado nos autos que o objeto impugnado não foi instruído com estudos do seu impacto financeiro e orçamentário. Precedentes. 6. Modulação de efeitos. Em respeito aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, conjuntamente ao fato de a norma atacada já ter produzido efeitos por quase um lustro possibilitando a percepção de verbas de natureza alimentar por servidores públicos, torna-se imperativa a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999. 7. Ação direta de inconstitucionalidade integralmente conhecida e, no mérito, julgada procedente, com efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata do presente julgamento. (ADI 6080, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, julgado em 05-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-01-2023 PUBLIC 10-01-2023)*

Ainda, importante salientar que a proposição legislativa não foi instruída com as medidas de compensação financeira exigidas na parte final do art. 17,



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

§2º, §3º e §5º, da LRF, em inobservância ao disposto, inclusive, no art. 17, I e §1º, da LDO municipal¹².

Com efeito, a lei federal estabelece que a execução da despesa não poderá ocorrer antes do implemento das medidas supracitadas.

Lado outro, a previsão das referidas medidas poderia estar disposta na Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 5, II, da Lei Nacional nº 101/2000¹³, contudo, verificando-se o texto e as dotações orçamentárias constantes na Lei Ordinária Municipal nº 1.141, de 27 de dezembro de 2023, não consta a referida previsão.

No ponto, em análise ao Manual da Lei de Responsabilidade Fiscal de autoria do Tribunal de Contas paulista¹⁴, consta a seguinte passagem;

A Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC) demandará os dois procedimentos enunciados no artigo 16, I, da LRF (vide item 13) e mais compensação por meio do aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa; ou de ambos. Em outras palavras, o Chefe de cada Poder instruirá processo administrativo, onde compareça:

- ✓ Estimativa trienal do impacto da nova despesa sobre o Orçamento e a Disponibilidade de Caixa; isso, para três exercícios financeiros (vide modelo no item 13);
- ✓ Declaração do Ordenador da Despesa, na abertura da licitação, que a nova despesa se compatibiliza com os três Planos Orçamentários: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (vide modelo no item 13);
- ✓ Comprovação de que a nova despesa não afetará as Metas Fiscais, no caso de se implementar já no próprio exercício de criação;
- ✓ Encarte do Plano de Compensação: aumento permanente de receita ou diminuição permanente de despesa.

(...)

¹² Art. 17 O Poder Executivo poderá encaminhar projeto de lei visando revisão do sistema de pessoal, particularmente do plano de carreira e de cargos e salários, incluindo: I - a concessão, absorção de vantagens e aumento de remuneração de servidores; § 1º As alterações previstas neste artigo somente ocorrerão se houver dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e estiverem atendidos os requisitos e os limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000.

¹³ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

¹⁴ <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/lei-responsabilidade-fiscal-0>



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

O Plano de Compensação das Despesas Obrigatórias Continuadas acompanhará, também, o Projeto de Lei Orçamentária. Sem o cumprimento do Plano, tais dispêndios serão tidos como não autorizados, irregulares e lesivos ao patrimônio público, sujeitando seu ordenador a responder por crime contra as finanças públicas (art. 359-D da Lei de Crimes Fiscais: “Ordenação de despesa não autorizada por lei. Reclusão de 1 a 4 anos”. Quadro no item 39 deste Manual).

No âmbito do Poder Legislativo Federal, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, visando da uniformidade às decisões tomadas pela comissão, quando da apreciação de proposições que determinem ou autorizem a criação de gastos obrigatórios ou renúncia de receitas da União sem estar acompanhado de seu impacto orçamentário e financeiro bem como de sua respectiva compensação, erigiu a seguinte súmula:

Súmula 01/2008 - É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que conflite com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e deixe de apresentar estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como respectiva compensação.

Assim, mister que seja regularizada a proposição, de forma que seja instruída com toda a documentação exigida pelo ordenamento jurídico para seu devido trâmite, para que seja possível sua análise, inclusive quanto à suficiência de recursos.

2.4.3 Da autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias

A concessão de vantagem a servidores depende de autorização que deve estar consignada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao disposto no art. 169¹⁵, §1º, II, da Constituição Federal.

Quanto à referida autorização, importante trazer o teor da Lei Ordinária nº 1.108/2023:

¹⁵ CF. Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode 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:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

Art. 17 O Poder Executivo poderá encaminhar projeto de lei visando revisão do sistema de pessoal, particularmente do plano de carreira e de cargos e salários, incluindo:

I - a concessão, absorção de vantagens e aumento de remuneração de servidores;

§1º As alterações previstas neste artigo somente ocorrerão se houver dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e estiverem atendidos os requisitos e os limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000.

Assim, salvo melhor juízo, restou cumprido o requisito de previsão na LDO.

2.4.4 Da dotação orçamentária específica

Impende ressaltar, inicialmente, que, além da autorização para concessão do reajuste estar prevista na LDO, deve haver prévia dotação orçamentária consignada na Lei Orçamentária Anual, o que se depreende da interpretação do disposto no art. 196, §1º, I, da Carta Magna.

Nesse contexto, em análise à Lei Ordinária Municipal nº 1.141/2023 não logrei êxito em localizar dotação específica informada no projeto de lei.

Nada obstante, o projeto de lei indica:

- No art. 6º que as despesas correrão à conta da dotação específica do Programa de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias
- No art. 2º indica que os recursos originar-se-ão do Governo Federal.
- No art. 3º, parágrafo único, que o incentivo financeiro será pago enquanto perdurar o repasse do governo federal.

Quanto ao tema, estabelece a Constituição do Estado de São Paulo que:

*Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado **sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.***

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários. (grifos meus)

Do que foi apresentado, nota-se que não há como precisar a despesa possui previsão inserta no orçamento inicial, haja vista que não foi indicada



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

dotação precisa, bem como não há informações quanto à disponibilidade de recursos, que demandariam suplementação, se insuficientes.

Assim, além das declarações e documentos de praxe, é imprescindível que haja indicação da dotação na LOA que irá suportar a despesa, bem como ela está ou não incluída na previsão inicial, ou seja, se demandará suplementação.

2.5 Da técnica legislativa

A Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Em análise ao projeto, nota-se que é necessária a adequação do projeto para fins de alterar a indicação do parágrafo do art. 3º, visto que, nos termos do art. 10, III, da lei supracitada, quando há somente um parágrafo, deve-se denominar “parágrafo único”.

Noutro lado, o art. 2º do projeto faz remissão a uma portaria, ato infralegal e revogado, inclusive. Nessa linha, recomenda-se que a remissão seja direcionada a lei e respectivo decreto de regulamentação.

Por fim, o art. 3º limitou-se a destinar o incentivo financeiro somente aos ACS, o que vai de encontro com os demais artigos da norma, que dão a entender que também haverá destinação aos ACE.

Ainda, referido artigo estabelece uma possibilidade de repasse integral, não uma imposição, o que denota a possibilidade de pagamento proporcional ou ausência de pagamento, sendo necessário confirmar a vontade do proponente e eventual adequação do texto mediante substitutivo.

3 - Conclusão

Ante o exposto, à vista da fundamentação aduzida no presente parecer e sem embargos de posicionamentos em sentido diverso, o Departamento Jurídico da Câmara Municipal de Igarapava/SP **OPINA** nos seguintes termos quanto ao Projeto de Lei Ordinária nº 03/2024:

- a) a proposição objetiva autorizar o Poder Executivo Municipal a repassar aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE) o incentivo financeiro adicional;
- b) a matéria é de interesse local, haja vista que versa sobre benefício a ser concedido a servidores públicos municipais;
- c) a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

- d) a proposição se fez acompanhar da justificativa em apartado, cumprindo a previsão regimental.
- e) a proposição não se fez acompanhar:
 - 1. da estimativa de impacto financeiro-orçamentário;
 - 2. das declarações exigidas pelo art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a indicação das medidas de compensação ou justificativa de sua desnecessidade.
 - 3. da indicação da dotação na LOA que suportara a despesa, bem demonstração da suficiência de recursos, ou seja, se ela demandará ou não suplementação.
- f) quanto aos dispositivos do projeto, faz-se os seguintes apontamentos:
 - 1. O art. 1º, salvo melhor juízo, limitou indevidamente a destinação das verbas aos ACE que estejam exclusivamente vinculados às ESF, que se trata de função e política pública distintas da área de atuação daqueles, salvo melhor juízo.
 - 2. O art. 2º faz remissão a um ato infralegal, sendo que seria adequada a remissão à lei e seu decreto de regulamentação. Ainda, o ato infralegal mencionado está revogado e se refere, tão somente, aos ACS.
 - 3. O art. 2º estabelece que o montante será advindo do valor recebido no último trimestre, mas não o valor será integralmente utilizado para tanto.
 - 4. O art. 3º define que o Incentivo Financeiro poderá ser repassado integralmente aos ACS, sem contemplar os ACE, no que pese esse tenha sido o intuito da norma.
 - 5. O art. 3º estabelece que os ACS terão direito à verba caso cumpram as metas estabelecidas pelo Ministério da Saúde e pela Prefeitura, contudo, sem indicar as normas nos quais elas estão insertas, bem como sem prever a regulamentação do dispositivo legal, mediante decreto, v.g., que seria imprescindível para se definir mais critérios objetivos para concessão da benesse.
 - 6. O art. 3º estabelece que o valor a ser destinado aos servidores poderá ser repassado em sua integralidade, obedecendo o saldo disponibilizado pelo repasse, ou caso de sobra de utilização de recursos, salvo regulamentação contrária pela SMS. Depreende-se disso que:
 - i. Não há imposição do repasse integral da verba aos servidores, sendo que só consta na lei permissão para tanto.
 - ii. Não ficou claro se a regulamentação pela SMS disporá sobre a utilização das sobras de outras parcelas, tão



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

somente, ou se sobre a utilização delas e do saldo do repasse específico, em detrimento do repasse aos servidores.

- iii. Assim, é necessário verificar se a vontade do proponente é a de possibilitar o pagamento somente das sobras dos recursos, ou se a última parcela, referente ao último trimestre, tratada no art. 2º, será integralmente utilizada para o repasse aos servidores, além das sobras dos demais parcelas.

7. Considerando que os ACS e ACE fazem parte de políticas públicas distintas, realizando ações específicas, bem como que o incentivo é tratado em seções diferentes da Norma de Consolidação nº 06/2017, em consonância com o disposto na Lei Federal nº 11350/2006 e Decreto Federal nº 8.474/2015, e que a fixação dos respectivos valores se dá via portarias distintas, é imperioso que preveja que o crédito oriundo de cada categoria (ACE e ACS) será rateado somente entre os integrantes das respectivas categorias, haja vista que os valores podem ser distintos.

g) ante o exposto, recomenda-se:

1. a juntada da estimativa de impacto financeiro-orçamentário, nos termos do art. 113 da ACT e Art. 16, I, da LRF.
2. a indicação da dotação orçamentária específica na LOA, inclusive se é suficiente, ou se será objeto de suplementação, em observância, inclusive, ao art. 169, §1º, II, da CF e art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo.
3. a juntada das declarações exigidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 16, II, e art. 17.
4. a juntada do anexo referente às medidas de compensação previstas no art. 17, §2º e §5º, ou a justificativa de sua desnecessidade.
5. a adequação dos textos dos art. 1º, 2º e 3º da proposição, conforme observações contidas na alínea “f” do presente parecer.

h) em relação à técnica legislativa, com fulcro na Lei Complementar Federal nº 95/98, recomenda-se:

1. as adequações decorrentes de eventual atendimento das recomendações constantes no item anterior.
2. a alteração da denominação do §1º do art. 3º da lei para “parágrafo único”;
3. a inclusão de indicação expressa da lei e decreto regulamentador da matéria no art. 2º, em substituição ou acréscimo à indicação da norma infralegal e, caso a norma



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

infralegal seja mantida, que seja indicada a vigente, que contempla o IFA dos ACS e dos ACE.

- i) vencidas as questões tratadas nas alíneas anteriores, especialmente as dispostas na alínea “g”, sem embargo de entendimento em sentido contrário, não se vislumbra outro óbice legal ou constitucional para a tramitação do presente projeto de lei.

É o parecer, de caráter opinativo.

Igarapava-SP, 23 de fevereiro de 2024.

Luís Fernando Leandro de Paula
Advogado da Câmara Municipal de Igarapava-SP
OAB/MG 180.545

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/2336-2219-07A9-C6DB> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 2336-2219-07A9-C6DB



Hash do Documento

008F79A4537BF9669F515A7D6B067122D33D57CBBE8CA8F79569633D660F3CF0

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 23/02/2024 é(são) :

☒ Luis Fernando Leandro De Paula - 091.816.026-00 em
23/02/2024 13:23 UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital

