



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
CNPJ. 01.623.864/0001-22

PARECER DA COMISSÃO ESPECIAL

***PARECER DA COMISSÃO ESPECIAL
SOBRE O PROJETO DE LEI N.º
09/2022, QUE VISA CONCEDER PISO
SALARIAL PROFISSIONAL AOS
AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE –
ACS E AOS AGENTES DE COMBATE A
ENDEMIAS – ACE DO MUNICÍPIO DE
VILA NOVA DOS MARTÍRIOS/MA E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.***

I – DO RELATÓRIO

Trata-se o presente Parecer dessa respeitável Comissão Especial, da análise de constitucionalidade, orçamentária-financeira e de mérito, acerca do Projeto de Lei nº 09/2022, encaminhado pelo Poder Executivo Municipal para essa Casa de leis, que “***visa autorizar o Poder Executivo Municipal a Conceder aos Agentes Comunitários de Saúde - ACS e Agentes de Combate a Endemias - ACE, o Piso Salarial profissional e dá outras providências***”, de acordo com a Emenda Constitucional n.120/2022.

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 – Existência de Vício de Técnica Legislativa



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
CNPJ. 01.623.864/0001-22

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Nessa seara temos uma Lei Complementar Federal de n. 95/98 que traz todos os requisitos que um Projeto de Lei deve observar quando de sua elaboração.

Neste contexto, é oportuno enaltecer que no Projeto de Lei em referência, fora detectada algumas inconsistências de redação, havendo, portanto, alguns vícios quanto à técnica legislativa utilizada que precisa ser saneada, senão vejamos:

“Após a numeração dos artigos não se usa hífen (ex: Art. 1 -), pois o correto é deixar o espaço em branco. Também é necessário corrigir na redação final da presente lei a expressão “Parágrafo Único”, haja vista que a letra “u” da expressão “Único” deve figurar como letra minúscula (Parágrafo único), bem como também não se usa “hífen” após a expressão “Parágrafo único”, mas sim um “ponto” (Parágrafo único.).

II.2 – Da Constitucionalidade

A Repartição de Competência é a técnica que a Constituição Federal de 1988 utiliza para partilhar entre os entes federados as diferentes atividades do Estado Federal. O princípio fundamental que orienta o legislador constituinte na divisão de competências entre os entes federativos é o da predominância do interesse.

As normas centrais da Constituição Federal de 1988 são constituídas de regras e princípios constitucionais, dentre os quais se sobressai o princípio da separação dos poderes e harmonia entre os Poderes, consagrados no art. 2º da Constituição Federal de 1988. E na concretização desse princípio, a



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
CNPJ. 01.623.864/0001-22

Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Como se vê, o Projeto de Lei em questão não viola o padrão constitucional vigente, por tratar-se de matéria de interesse local e de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Cumpra mencionar, ainda, o art. 18 da Lei Orgânica do Município de Vila Nova dos Martírios/MA, *in verbis*:

Art. 18. Compete privativamente ao Município:

I – legislar sobre assunto de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

O Ministro Alexandre de Moraes afirma que **“interesse local refere-se mais diretamente às necessidades imediatas do Município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)”** (*in Constituição do Brasil interpretada e legislação Constitucional, 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740*).

De tal sorte, não há qualquer dúvida de que o projeto de lei em tela está dentro do âmbito legiferante de autonomia municipal, na esfera do seu peculiar interesse e, portanto, do permissivo constitucional insculpido no art. 30, I, da Constituição Federal, que autoriza os Entes Municipais a legislar



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
CNPJ. 01.623.864/0001-22

sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Quanto à matéria, esta se reveste de evidente interesse público e atende aos anseios da sociedade, em especial dos **Agentes Comunitários de Saúde - ACS e Agentes de Combate a Endemias - ACE**, que por várias décadas esperou a normatização do seu piso salarial, haja vista que o mesmo somente foi possível após a aprovação da emenda constitucional n. 120/2022 que foi aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional. E, diga-se de passagem, depois de muita luta e com muita justiça em razão do serviço essencial para a sociedade desenvolvido por essas respeitáveis classes supramencionadas.

A iniciativa para a deflagração do processo legislativo, por sua vez, está adequada, pois o projeto apresentado trata-se de aumento de remuneração de servidor público municipal, cuja matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, o que encontra base no art. 61, da Constituição Federal/1988.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 61, atribuiu a seguinte iniciativa ao Presidente da República, a qual, pelo princípio da simetria, se estende aos demais Chefes do Poder Executivo, no presente caso, estende-se aos Prefeitos Municipais, que é o Chefe do Poder Executivo Municipal, *in verbis*:

Art. 61. 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:



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
CNPJ. 01.623.864/0001-22

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou **aumento de sua remuneração**; - destacamos.

O Supremo Tribunal Federal - **STF** já foi instado a se manifestar acerca da supracitada iniciativa:

“É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio da simetria (ADI 2.192, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6-2008, P, DJE de 20-6-2008)”.

Neste mesmo sentido dispôs o artigo 43, da Constituição do Estado do Maranhão, *in verbis*:

Art. 43. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

II - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou **aumento de sua remuneração**;

Nessa toada dispôs o artigo 76, parágrafo único, I, da Lei Orgânica do Município de Vila Nova dos Martírios, *in verbis*:

Art. 76. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Lei Orgânica, cabe a:

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou **aumento de sua remuneração**;

Portanto, *in casu*, foi observado a iniciativa para deflagrar o Processo Legislativo. É salutar que a normatização em tela sempre deverá respeitar aos



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
CNPJ. 01.623.864/0001-22

Princípios da Administração Pública, especialmente no que concerne ao artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Ainda sob o aspecto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dispõe o artigo 169, §1º:

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;**

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

Embora a Constituição Federal, de acordo com os ditames supracitados, exija que Projetos de Leis que gerem aumento de despesas devem vir acompanhado da estimativa de **Impacto Financeiro e Orçamentário** anexado ao Projeto de Lei, entendo que na presente celeuma essa exigência resta superada, haja vista que este Projeto de Lei, embora tenha sido protocolado na Câmara de Vereadores sem o anexo supracitado, não há nenhuma irregularidade a ser sanada, haja vista que o objeto do projeto é o aumento dos vencimentos por meio da fixação de piso salarial para os Agentes Comunitários de Saúde - **ACS** e Agentes de Combate a Endemias - **ACE**, e a receita que vai cobrir essa despesa é um incentivo profissional-financeiro que é repassado diretamente pelo Governo Federal ao Município de Vila Nova dos



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
CNPJ. 01.623.864/0001-22

Martírios, pelo que presumimos que não vai gerar impacto no orçamento desta Municipalidade, ou seja, não vai onerar a receita do Município.

Nessa esteira, é o §7º, do art. 198, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n. 120/2022, *in verbis*:

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.

Nessa esteira, é o §11, do art. 198, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n. 120/2022, *in verbis*:

Art. 198...

§ 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 Poder Executivo afirma no art. 2º, desta Lei, que já existe dotação própria na Lei Orçamentária Anual – LOA destinada a esse fim, e que as despesas com esses repasses financeiros aos Agentes Comunitário de Saúde – **ACS** e aos Agentes de Combate a Endemias – **ACE** correrão por esta dotação já previamente prevista no orçamento do Município, sendo assim, não comprometem as Metas Fiscais estabelecidas para o presente exercício financeiro.

A lei Orgânica do Município de Vila Nova dos Martírios, no Estado do Maranhão, aduz em seu art. 83 que a fixação de vencimentos de servidores públicos municipais exige quórum de maioria absoluta, nesses termos:



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
CNPJ. 01.623.864/0001-22

Art. 83. Dependem do voto favorável:

I – da **maioria absoluta** dos membros da Câmara, a aprovação, revogação e alterações de:

a) criação de cargos e **fixação de vencimento de servidores.**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Vila Nova dos Martírios, no Estado do Maranhão aduz que:

Art. 153. Dependem do **voto favorável da maioria absoluta** dos membros da Câmara, para aprovação, revogação e alteração de:

a) Lei Orgânica do Município;

b) Regimento Interno da Câmara;

c) criação de cargos e fixação de vencimentos de servidores.

d) denominação de nomes próprios de vias e logradouros públicos.

Com fulcro nos dispositivos legais supracitados, podemos asseverar que o presente Projeto de Lei é Constitucional e Legal quanto a sua iniciativa, haja vista que trata-se de uma matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo.

No entanto, esta Casa de Leis quando for proceder à votação do mesmo, deve **aplicar o quórum de maioria absoluta**, pois o objeto do Projeto de Lei n. 09/2022 é matéria de Lei Complementar, isto é, para que este Projeto de Lei seja aprovado por esse Parlamento, deve ser deliberado através de votação pela aprovação da maioria absoluta dos membros que compõe esta respeitável casa de leis, neste caso, o voto de pelo menos 5 vereadores, já que este parlamento é composto de 9 (nove) membros.

II.3 Da Lei de Responsabilidade Fiscal



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
CNPJ. 01.623.864/0001-22

A Lei Complementar n.º 01/2000 (**Lei de Responsabilidade Fiscal**) contempla algumas condicionantes para as criações de ações que acarretem aumento de despesas, conforme estatuído nos artigos 16 e 17 da referida lei:

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.**

§ 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.

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

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.

§ 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.**

§ 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.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà 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.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
CNPJ. 01.623.864/0001-22

§ 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.

De acordo com os Requisitos Legais supracitados, insta salientar que para ser aprovado um Projeto de Lei que gera despesa, mesmo de iniciativa do Poder Executivo, que detém a titularidade da execução orçamentária, é necessário o cumprimento dos requisitos legais supramencionados previstos na Lei Complementar n.º101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em que pese a assertiva acima, entendo que o presente Projeto de Lei instrumentaliza em seu bojo algumas peculiaridades, que resultam na superação da exigência legal da obrigatoriedade da apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, senão vejamos:

Primeiro, como já dito alhures, embora o presente Projeto de Lei não tenha carreado em seu bojo, como anexo, a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva o mesmo entrar em vigor e nos dois subsequentes**, ficou claro na Emenda Constitucional n. 120/2022, que introduziu ao art. 198, o §7º, na Constituição Federal, que os Recursos Financeiros a serem repassados aos Agentes Comunitários de Saúde - **ACS** e Agentes de Combate a Endemias - **ACE**, são totalmente provenientes do Governo Federal, o que não acarretará nenhum impacto nas Receitas do Município e na regularidade da execução orçamentária.

Outra razão jurídica e legal que fortalece o entendimento pela dispensa da juntada da **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** é que o próprio art. 1º, em seu parágrafo único, desta lei, aduz que estes recursos financeiros somente serão repassados aos servidores públicos municipais



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
CNPJ. 01.623.864/0001-22

acima mencionados, quando o Governo Federal iniciar os repasses dessas verbas ao erário público municipal.

Por tudo isso, é forçoso concluir que a ausência da estimativa do impacto financeiro e orçamentário nos anexos deste projeto de lei resta superado, pois o mesmo não trará impacto no orçamento do Município de Vila Nova dos Martírios, no Estado do Maranhão, já que os Recursos Financeiros que serão repassados para as classes de servidores públicos acima mencionados serão, na sua totalidade, provenientes de repasse do Governo Federal diretamente para essa finalidade, pelo que concluímos que os referidos repasses não afetará a saúde financeira desta municipalidade, nem tão pouco irá gerar uma despesa especial ao Município.

Quanto ao requisito legal de que os Projetos de Leis que gerem aumento de despesa devem trazer consigo 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, entendo que foi adimplida, haja vista que o presente Projeto de Lei, em seu art. 2º, aduz que as despesas dessa Lei correrão por conta de dotações próprias, o que nos faz presumir que já existe dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual - LOA destinada a abrigar essa despesa ora em comento.

III - DA CONCLUSÃO



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
CNPJ. 01.623.864/0001-22

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente reprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal - **STF** que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) *Sem grifo no original.*

Recomendamos a apresentação de uma emenda modificativa, com o escopo de fazer a correção da redação dos artigos e do parágrafo único, de forma a retirar os hifens após os artigos e após a expressão “Parágrafo único”, deixando em branco o espaço no caso dos artigos, e alocando um ponto no caso do “Parágrafo único”. Bem como também utilizar a letra minúscula “u” na expressão “Parágrafo único”.

Assim sendo, com a ressalva supracitada, e em obediência ao ordenamento jurídico brasileiro, esta Comissão Especial opina pela **CONSTITUCIONALIDADE** e **LEGALIDADE** do presente Projeto de Lei.

É o parecer, salvo melhor juízo.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VILA NOVA DOS MARTÍRIOS
CNPJ. 01.623.864/0001-22

Vila Nova dos Martírio/MA, 18 de julho de 2022

**ISAC SOARES DE ARAÚJO
PRESIDENTE- REPUBLICANOS**

**DORISEL SOUSA LOPES
RELATOR- PSDB**

**JOSEMAR RODRIGUES DA SILVA
MEMBRO-PL**