



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Ofício nº: 260/2024/GABPR/SEASJU

Lagoa Santa, 13 de março de 2024

Exmo. Sr. Leonardo Viana Daher
Presidente do Legislativo Municipal
Câmara Municipal de Lagoa Santa – MG

Assunto: Veta Integralmente o Projeto de Lei nº 6.085/2023 que “*Dispõe sobre a autorização ao Poder Executivo Municipal a repassar aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), e aos Agentes de Combate as Endemias (ACE), Incentivo Financeiro Adicional (IFA) e dá outras providências.*”

Excelentíssimo Sr. Presidente,

O Prefeito Municipal de Lagoa Santa, Rogério César de Matos Avelar nos, termos do art. 68, inciso VI, da Lei Orgânica do Município, **Veta Integralmente o Projeto de Lei nº 6.085/2023, de iniciativa da Câmara Municipal de Lagoa Santa,** pelas razões adiante expostas:

I - DAS RAZÕES DO VETO

O Projeto de Lei nº 6.085/2023, de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, tem por objetivo autorizar o Poder Executivo Municipal a efetuar, a título de incentivo profissional, o pagamento do Incentivo Financeiro Adicional (IFA) aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias.

Segundo o Projeto de Lei, o repasse do incentivo seria efetuado uma vez por ano de forma integral, fazendo jus ao pagamento, os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate as Endemias que estivessem em pleno exercício de suas funções, e desenvolvendo participação efetiva nas atividades de fortalecimento e estímulos de práticas de prevenção e promoção da saúde.

Em que pese a sua finalidade, o presente Projeto deve ser vetado com base nos seguintes fundamentos.



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

I.1 - DO VÍCIO DE INICIATIVA - DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO

A Constituição da República consagrou a autonomia dos municípios garantindo-lhes a capacidade de se administrar, governar e legislar e ainda dispôs sobre quais tipos de lei possuem iniciativa reservada e concorrente entre os Poderes.

Quando um dos Poderes invade a competência privativa de outro fica caracterizado um vício formal de iniciativa resultando em inconstitucionalidade em razão de inobservância da regra de competência para edição do ato.

No presente Projeto de Lei, refere-se à organização e ao próprio funcionamento da administração pública municipal, matéria de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b” da Constituição Federal; o art. 66, III, ‘b’ e art. 90, inciso XIV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; e o art. 68, inciso XI, da Lei Orgânica Municipal.

Neste sentido, há de se destacar que as matérias legislativas que versem sobre o deferimento de vantagens ou aumento de remuneração dos servidores dos órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta, são de competência do Chefe do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61, da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias para além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

Ademais, a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 590.829 - MG (Tema nº 223), também com repercussão geral, decidiu que é inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município:

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ATUAÇÃO. REVISÃO. Ante a possibilidade de vir à baila entendimento que possua ligação com a Constituição Federal, como ocorre quanto aos preceitos sensíveis, de adoção obrigatória pela Carta estadual, admissível é o recurso extraordinário - Recurso Extraordinário nº 199.293/SP, de minha relatoria, e Questão de Ordem



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.529/MT, da relatoria do ministro Octavio Gallotti. LEI ORGÂNICA DE MUNICÍPIO. SERVIDORES. DIREITOS. Descabe, em lei orgânica de município, a normatização de direitos dos servidores, porquanto a prática acaba por afrontar a iniciativa do Chefe do Poder Executivo - Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.944/PR, relatada pela ministra Cármen Lúcia, 3.176/AP, 3.295/AM, relatadas pelo ministro Cezar Peluso, e 3.362/BA, de minha relatoria. (RE nº 590.829 - MG, Tribunal Pleno, Relator: Min. Marco Aurélio, j. 05.03.2015, in DJe 30.03.2015).

A Lei municipal nº 5.796, de 2022, de Itaúna, instituiu o vale transporte gratuito para o servidor público da Prefeitura Municipal de Itaúna, do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE, ou seja, alterou a disciplina normativa do vale transporte, que compõe a remuneração dos funcionários públicos.

Portanto, a lei impugnada tratou de remuneração dos servidores públicos, matéria que, por simetria, insere-se na esfera de exclusiva iniciativa do chefe do Poder Executivo local. Logo, há clara violação aos dispositivos mencionados e ao princípio constitucional da separação dos Poderes, restando caracterizado o vício formal.

Acrescento que os artigos 68, I e 161, II, da Constituição do Estado de Minas Gerais vedam a criação de despesa ou assunção de obrigação direta que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

É nítido que a norma impugnada trará impacto financeiro com aumento de despesa para o Poder Executivo local. E, inexistente indicação da fonte de receita. Assim, está clara a violação das normas constitucionais declinadas.

Com estes fundamentos, julgo procedente a pretensão inicial e declaro inconstitucional a Lei municipal nº 5.796, de 2022, de Itaúna. Cumpra-se o disposto no art. 338 do Regimento Interno deste Tribunal.

Sem custas.

Verifica-se que ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo é de competência do Prefeito Municipal, pois é *“o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa”*¹.

¹ Silva, José Afonso da. Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional, RT, 1964, pág. 116.



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

O dever de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, e não a Edilidade que possui papel legiferante.

Ademais, a fixação de vantagens remuneratórias depende além de previsão legal, previsão orçamentária, adequação à lei de diretrizes orçamentárias e ao plano plurianual, respeitando-se ainda, os limites estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal para gastos com pessoal. De modo que, apenas o Chefe do Executivo dispõe das competências necessárias para a esmerada propositura de matérias relacionadas à remuneração de pessoal, pois é quem conhece da gestão dos recursos públicos e de seu planejamento orçamentário-financeiro.

Saliente-se que ações governamentais que importem em aumento de despesas devem sempre ser acompanhados do respectivo estudo de impacto orçamentário-financeiro, sob pena de serem consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, consoante dispõe a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a saber:

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

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

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

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

§ 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,



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

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.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Logicamente o Projeto de Lei em análise está desprovido de qualquer estimativa do impacto orçamentário-financeiro, e de comprovação de adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, pois o tema é da alçada exclusiva do Poder Executivo.

Diante disso, evidente o vício de iniciativa do Projeto de Lei, uma vez que seu objeto interfere diretamente na gestão administrativa, e não observa os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal devendo ser prontamente vetado.

I.2 - DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL QUANTO AO RECEBIMENTO DO INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL PELOS ACS E ACE

O Projeto de Lei em comento tem como objetivo, autorizar o Poder Executivo Municipal a efetuar, a título de incentivo profissional, o pagamento do Incentivo Financeiro Adicional (IFA) aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias, por meio de recursos recebidos anualmente do Ministério da Saúde, com base no Decreto nº 8.474, de 2015, Lei Federal nº 12.994, de 2014 e art. 9º-C, da Lei Federal nº 11.350, de 2006.

Todavia, o Incentivo Financeiro (IF) recebido pelo Município, na forma da Lei nº 12.994/2014, **se destina a ações de fortalecimento de políticas afetas à atuação dos profissionais.**

A Lei Federal nº 12.994, de 2014, que alterou a Lei Federal nº 11.350, de 2006, para instituir o piso salarial profissional nacional e diretrizes para o plano de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate a Endemias, estabeleceu para fins de instrumentalização legislativa em seu art. 9º-C, parâmetros de repasse da assistência financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

Art. 9º-C. Nos termos do § 5º do art. 198, da Constituição Federal, compete à União prestar assistência financeira complementar



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

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)

§ 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.

§ 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.**

A referida Lei, também criou o incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS e ACE (IFA), cuja concessão foi regulamentada pelo Decreto nº 8.474/2015, que mantém a seguinte disposição:

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 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.

Denota-se pelo conteúdo normativo que as 12 (doze) parcelas da assistência financeira complementar e a parcela adicional do último trimestre, bem como o Incentivo Financeiro, devem **cumprir a finalidade de pagamento do piso salarial aos ACS e ACE**, o que se justifica, tendo em vista que, em alinhamento com o patamar



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

civilizatório mínimo da legislação trabalhista, ao trabalhador é garantido o direito aos salários mensais, bem como à gratificação natalina/décimo terceiro salário.

Ainda, a Portaria GM/MS nº 3.162/2024, traz esclarecimentos quanto à destinação dos valores repassados a título de assistência financeira complementar (95% do piso) e Incentivo Financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS (5% do piso):

Art. 1º Fica estabelecido, a partir de janeiro de 2024, o valor do incentivo financeiro federal de custeio mensal igual a dois salários mínimos por Agente Comunitário de Saúde - ACS, transferidos pela União aos estes federativos.

Parágrafo único. O valor será repassado na forma da Assistência Financeira Complementar da União aos Agentes Comunitários de Saúde - ACS e Incentivo Financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS, proporcional ao número de ACS cadastrados pelos gestores dos municípios e Distrito Federal no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - SCNES que cumprirem os requisitos previstos na Lei.

Os referidos atos normativos tratam especificamente do piso salarial dos ACS e ACE, da assistência financeira complementar (AFC) a ser repassada pela União aos demais entes federados em 12 parcelas mensais e mais uma parcela extra, bem como do incentivo financeiro (IF) a ser repassado em somente 12 parcelas mensais, mas de nenhum modo mencionam a existência de um direito a um incentivo adicional a ser pago diretamente ao ACS e ACE ou 14º salário, tampouco que os recursos repassados a título de AFC e IF devam compor uma remuneração adicional e extraordinária para os Agentes.

No mesmo sentido, cabe destacar que a presente questão já foi apreciada e julgada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) em diversas oportunidades, vejamos:

AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. INDEVIDO. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. A reclamante, agente comunitária de saúde do Município de Juiz de Fora, ampara seu pedido de recebimento da parcela incentivo financeiro adicional na Portaria nº 1.350/2002 do Ministério da Saúde. Contudo, a fixação de sua remuneração depende de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Na hipótese dos autos, não existe expressa autorização legislativa para a concessão do adicional aos agentes comunitários de saúde da municipalidade, tampouco autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, conforme prevê o artigo 169 da Constituição Federal. Recurso de revista conhecido e provido.



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

(TST – RR 18098520125030037, Relator: José Roberto Freire Pimenta, Data de Julgamento: 02/04/2014, 2ª Turma)

RECURSO DE REVISTA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE - INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. A parcela objeto de insurgência foi criada por intermédio de portaria do Ministério da Saúde, sem a observância da necessária autorização legislativa, o que inviabiliza o reconhecimento da verba como vantagem pecuniária a ser paga aos agentes comunitários de saúde. Recurso de revista conhecido e provido. (TST - RR: 18823020125030143, Relator: Renato de Lacerda Paiva, Data de Julgamento: 09/12/2015, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 18/12/2015)

Ante o exposto, o Projeto de Lei nº 6.085/2023 merecer ser integralmente vetado, eis que o pagamento de incentivo financeiro adicional aos ACS e ACE não encontram respaldo constitucional, legal ou infralegal.

I.3 - DO DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES

A Constituição da República de 1988 consagrou a autonomia dos entes Municipais dando-lhes a capacidade de se administrar, governar e legislar, de acordo com os artigos 30 e 34, VII, 'c'. No que se refere à capacidade de legislar, a Carta Magna Federal tratou de estabelecer limitações à iniciativa do Poder Legislativo e do Poder Executivo à luz do *princípio da separação de poderes*.

Nesse sentido, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública no âmbito do Ente Municipal e sobre a criação de cargos, funções e empregos públicos na Administração direta e autárquica é reservada ao Chefe do Poder Executivo, como prevê expressamente o art. 61, §1º, da Constituição da República, que estabelece as limitações da iniciativa de leis pelo Poder Legislativo.

Segundo o saudoso professor Hely Lopes Meirelles:

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

especiais" (Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733). (g.n.)

Cada Ente é livre para se organizar e não pode intervir indevidamente (fora dos limites constitucionais) na atuação do outro, como disposto no art. 2º da Constituição da República e art. 19 da Lei Orgânica Municipal - LOM:

“Art. 19 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. Parágrafo Único - Ressalvados os casos previstos nesta lei, *é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a do outro.*” (g.n.)

Neste sentido o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE ITAÚNA. FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS. VALE TRANSPORTE GRATUITO. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESAS. INEXISTÊNCIA DE FONTE DE CUSTEIO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. PRETENSÃO ACOLHIDA.

1. Compete privativamente ao chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo sobre a organização e a atividade do referido Poder, incluindo a fixação da remuneração dos funcionários públicos, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2. A Lei municipal nº 5.796, de 2022, de Itaúna, instituiu o vale transporte gratuito para o servidor público da Prefeitura Municipal de Itaúna e do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE.

3. A norma incide em inconstitucionalidade, uma vez que dispõe sobre remuneração de funcionários públicos municipais, além de acarretar aumento de despesa sem a correspondente fonte de custeio.

4. Assim, houve ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, o que afronta ao princípio constitucional da separação de Poderes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, acolhida a pretensão inicial e declarada a inconstitucionalidade da Lei municipal nº 5.796, de 2022, de Itaúna.

Destarte, verifica-se que o Projeto de Lei em comento não é meramente autorizativo, mas sim impositivo, eis que acaba criando uma nova atribuição permanente ao município, que consiste no repasse do IFA aos ACS e ACE.

Desta forma, não cabe ao Poder Legislativo atuar na gestão da administração pública, muito menos determinar a concessão de um incentivo financeiro aos servidores ao qual não tem previsão legal no ordenamento jurídico, pois a iniciativa para projetos



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

que criem ou estruturam órgãos da Administração Pública, ou que lhes atribuem obrigações até então inexistentes, compete apenas ao Chefe do Executivo.

Ante o exposto, o Presente Projeto de Lei não reúne condições de ser convertido em lei, devendo ser vetado.

II - CONCLUSÃO

Com base na fundamentação exposta, **Veto Integralmente** o Projeto de Lei nº 6.085/2023 e, por consequência, propício a reapreciação da matéria, por parte desse egrégio Poder Legislativo, certo de que seus membros, ao conhecerem os motivos legais, reformularão seu posicionamento.

Após, publiquem-se as presentes razões de veto nos competentes veículos oficiais do Município.

Respeitosamente,

ROGÉRIO CÉSAR DE MATOS AVELAR

Prefeito Municipal