

Porto Alegre, 01 de fevereiro de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 2.002/2024.

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita ao IGAM análise técnica do Projeto de Lei nº 01, 2024, de autoria do Poder Executivo, que requer a atualização do vencimento percebido pelos Agentes Comunitários de Saúde, nos seguintes termos:

Altera a Lei Municipal nº 4.475, de 05 de janeiro de 2011, para fixar o padrão/piso salarial dos Empregados Públicos ocupantes do emprego de Agente Comunitário de Saúde e dá outras providências.

II. Quanto ao exercício da iniciativa, a Lei Orgânica Municipal de Três Passos atribui esta competência ao Prefeito, no art. 87, inciso III, VI e XI¹.

III. Quanto ao conteúdo do Projeto de Lei, trata-se de pretensão do Executivo de atualizar o valor, disposto na Lei Municipal nº 4.475, de 2011, para atender ao Piso Nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combates às Endemias, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 120 de 2022.

A EC nº 120 acrescenta §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198² da Constituição Federal,

¹ Art. 87 Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir Decretos e Regulamentos para sua fiel execução;

[...]

XI - prover cargos públicos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

[...]

² 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

para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias.

Visando atender ao Piso Nacional, instituído pela Emenda Constitucional nº 120 de 2022, alterando o vencimento dos agentes, no valor de R\$2.824,00. A previsão encontra-se em consonância com o valor atualizado do salário mínimo, estabelecido pelo Decreto Federal nº 11.864, de 27 de dezembro de 2023.

IV. Sob a ótica orçamentária, por tratar-se de despesa que ultrapassa o período de dois exercícios financeiros, a Lei de Responsabilidade Fiscal LC nº 101, de 2000, determina que tais despesas estejam acompanhadas do demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro (não anexado ao PL)³.

Também, a despesa proposta deve estar prevista especificamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo em vista que tal determinação encontra-se disposta na Lei Orgânica Municipal que recepcionou a previsão contida na Constituição Federal.

LOM, Art. 36 A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos na lei complementar nº [101](#)/2000.

Parágrafo único. 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

profissionais.

§ 8º Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.

§ 9º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal.

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

§ 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)

³ 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.

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. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº [1/2001](#))

A previsão, a saber, deve ser específica e ser no seguinte molde:

Art. XX. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal (substituir o dispositivo pelo equivalente na Lei Orgânica) o aumento das despesas com pessoal do Poder Executivo e Legislativo para o exercício a que se refere esta Lei, são os seguintes:

I – no Poder Executivo:

- a) criação dos cargos de...
- b) nomeação de servidores para os cargos de...
- c) nomeação de funções de gratificadas de....
- d) concessão de gratificação de função para as funções de...
- e) ampliação de (...) vagas nos cargos de...
- f) **alteração do padrão de vencimento dos cargos de...**
- g) aumento real de remuneração de até x%

II – no Poder Legislativo:

- a) criação dos cargos de...
- b) nomeação de servidores para os cargos de...
- c) nomeação de funções de gratificadas de....
- d) concessão de gratificação de função para as funções de...
- e) ampliação de (...) vagas nos cargos de...
- f) alteração do padrão de vencimento dos cargos de...
- g) aumento real de remuneração de até x%

Se não houver a previsão específica da despesa na LDO 2023, neste formato, a proposição se torna nula, conforme estabelece o art. 21 da LRF, **por não possuir previsão específica da criação de cargos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

Ainda no contexto da Previsão específica o STF, já exarou parecer entendendo por inconstitucional **lei que verse sobre criação de cargos, empregos e funções sem prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias⁴.**

⁴ STF. ADI 2.114. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 181/1999 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. (...) AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ART. 169, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE COM FUNDAMENTO NESSE PARÂMETRO. INCONSTITUCIONALIDADE.(...)5. A ausência do preenchimento dos pressupostos constitucionais para a criação de cargos impõe a nulidade do ato. **É inconstitucional lei que verse sobre criação de cargos, empregos e funções sem prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357319255&ext=.pdf>.

É, portanto, condição de viabilidade técnica do Projeto de Lei, que esteja acompanhado da **estimativa do impacto orçamentário e financeiro**, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovando o equilíbrio econômico e financeiro, e tenha previsão orçamentária, **de forma específica**, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município do ano vigente.

Procedendo-se a análise da Lei nº 5.973, de 2023⁵, que estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2024, percebe-se não haver determinação específica para a majoração do vencimento dos agentes.

Como visto, para o enquadramento da proposição na previsão da Lei Orgânica, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2024, (LDO nº 5.973/2023) deve ser alterada de forma a constar em seu texto legal o aumento do piso dos agentes.

V. Ademais, importa destacar que, deve ser observada a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101, de 2000, quanto à determinação que impede **o aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do titular de poder ou órgão**. Segue o texto legal citado:

LRF, Art. 21. É nulo de pleno direito:

[...]

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

[...]

Em razão de estarmos em ano eleitoral, outra vedação a se considerar é a imposta através do art. 73, V, da Lei Federal nº 9.504 de 1997 (Lei Eleitoral), que estabelece normas para as eleições:

⁵ Art. 58. O aumento da despesa com pessoal, em decorrência de quaisquer das medidas relacionadas no artigo 169, § 1º, da Constituição Federal, respeitados os limites previstos nos artigos 20 e 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº [101](#), de 2000, e cumpridas as exigências previstas nos artigos 16, 17 e 21 do referido diploma legal, fica autorizado para:

I - conceder vantagens e aumentar a remuneração de servidores;

II - criar e extinguir cargos públicos e alterar a estrutura de carreiras;

III - prover cargos efetivos, mediante concurso público, bem como efetuar contratações por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, respeitada a legislação municipal vigente;

IV - prover cargos em comissão e funções de confiança.

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou **readaptar vantagens** ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, **nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos**, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

[...]

Logo, entende-se que não há impedimentos no momento na proposição pretendida, estando **vedada a partir de 3 meses antes do pleito até a posse dos eleitos (iniciando no mês de julho do ano corrente)**.

Desta forma, **os projetos que visam o aumento de despesas com pessoal**, devem observar os prazos de vedação trazidos pela **Lei nº 9.504 de 1997, que regulamenta eleições, bem como a Lei nº 101 de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo o prazo da legislação fiscal anterior, ou seja, de 180 dias.**

VI. Quanto a retroatividade prevista no art. 6º, não se encontram impedimentos tendo em vista que a Lei nº 4.475, de 2011, determina que o reajuste do vencimento dos ACS, será realizado anualmente em 1º de janeiro⁶.

VII. Diante ao exposto, no que concerne ao reajuste do vencimento dos cargos de ACE e ACS não se acham impedimentos, uma vez que, trata-se de enquadramento a previsão determinada pela EC nº 120, de 2022.

Contudo, tem-se que a viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 01, de 2024, **resta condicionada à alteração na LDO, para constar a previsão específica do aumento, bem como, a apresentação do estudo e impacto orçamentário e financeiro junto ao Projeto de Lei.**

Por isso, recomenda-se que, em paralelo ao envio do Projeto de Lei, ora examinado, seja encaminhado à Câmara Municipal um segundo projeto de lei para alterar a LDO de 2024, em seu art. 58, para prever, de forma específica, o reajuste do vencimento dos

⁶ Art. 7º [...]

Parágrafo único. O piso salarial de que trata o caput deste artigo será reajustado, anualmente, em 1º de janeiro. (Redação dada pela Lei nº 5854/2023)



ACS.

Por fim, quanto ao determinado pela lei eleitoral, não há impedimentos de que o Prefeito apresente tais proposições em ano eleitoral, desde que ocorra antes do período de vedação eleitoral, em face da Lei nº 9.504, de 1997, e da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, de 2000, respectivamente, conforme referido no item VI da presente Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.

Christiane Almeida Machado
CRISTIANE ALMEIDA MACHADO
Advogada, OAB/RS 123.896
Consultora Jurídica do IGAM

Vanessa L. Pedrozo
VANESSA L. PEDROZO
Advogada, OAB/RS 104.401
Consultora Jurídica do IGAM