

Porto Alegre, 12 de abril de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 8.653/2024.

I. O Poder Legislativo de Sertão Santana solicita ao IGAM análise do seguinte Projeto de Lei, que visa conceder o piso salarial dos Agentes comunitários de Saúde, conforme os termos que seguem:

Projeto de Lei nº 1.700, de 2024- Atualiza o Piso Salarial dos Agentes Comunitários de Saúde;

II. Quanto a iniciativa legislativa, a Lei Orgânica de Sertão Santana determina em seu art. 64, incisos II e V¹, a competência exclusiva ao Prefeito Municipal para legislar sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal.

III. Quanto ao conteúdo dos Projetos de Lei sob análise, apresentam-se como objeto normativo, a aplicação do Piso Nacional, estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 120 de 2022, para os Agentes de Saúde e Combate às Endemias.

A EC n.º 120 acrescenta §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, 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, dispondo:

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,

¹ Art. 64. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

[...]

V - dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;

[...]

ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.

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

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

§ 10. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, 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)

Destaca-se que o Piso Salarial consiste no vencimento base do ACS e ACE, não podendo ser confundido com a totalidade de sua remuneração, a qual pode ser composta por outras verbas, como horas extras por exemplo.

Sendo assim, o vencimento básico do servidor é que deverá ser, conforme os termos constitucionais, no presente momento, estabelecido, no valor mínimo de R\$ 2.824,00 (dois mil seiscientos e quarenta reais) correspondente a dois salários mínimos atuais.

IV. Em relação ao disposto no art. 1º e 2º, recomenda-se a alteração dos dispositivos de forma que, o primeiro determine o pagamento de parcela única pertinente ao valor não concedido em 2023, e o segundo com o novo valor de acordo com o estabelecido para 2024. E no tocante a retroatividade, somente ao mês de janeiro de 2024 é que poderá retroagir com o ajuste do valor do atual ano.

V. Do ponto de vista orçamentário, a majoração de vencimentos, por ser um ato que aumenta a despesa com pessoal, precisa, obrigatoriamente, ser precedido de planejamento orçamentário e, assim, observar o disposto no art. 169, §1º da CF², para evitar a nulidade

² 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:

prevista no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

Constituição Federal:

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:

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.

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;

Se não houver a previsão específica da despesa na LDO 2024, neste formato, a proposição se torna nula, conforme estabelece o art. 21 da LRF, **por não possuir previsão específica do aumento de remuneração na Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

Ainda no contexto da previsão específica o STF, já exarou parecer intendendo por inconstitucional **lei que verse sobre criação de cargos, empregos e funções sem prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias**³.

Embora que, nos casos dos Agentes Comunitários de Saúde, seu vencimento básico seja garantido por meio de verbas repassadas pela União, o Município encarrega-se pelas vantagens remuneratórias percebidas pelos agentes.

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.

³ 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>.

Por esta razão, tendo em vista que tais despesas incumbidas ao município ultrapassam o período de dois exercícios financeiros, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a Administração deve apresentar, por meio de **estudo de impacto orçamentário** a comprovação que possui aporte suficiente para custear os gastos previstos⁴. O Presente Projeto de Lei apresenta o estudo de impacto financeiro de acordo com o estabelecido pela LRF.

Em síntese, **são requisitos indispensáveis**, no caso da concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão de pessoal, o que segue:

- a) Previsão específica na LDO;
- b) Estimativa do impacto orçamentário e financeiro, com fundamento no art. 17 da LRF;

Quanto ao acima disposto, não foi identificada na Lei nº 1660, de 2023 (LDO) de Sertão Santana, **previsão específica para esta finalidade e sim uma previsão genérica, conforme vemos no art. 56 da LDO**, o que vai de encontro ao disposto no art. 96, parágrafo único, incisos I, II e III, da Lei Orgânica Municipal⁵, concebida em simetria com o art. 169, §1º, da CF/88.

LDO, Art. 51. 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 101/2000, 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; [...]

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

⁴ 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.
[...]

⁵ Art. 96. A abertura de créditos extraordinários somente será admitida para atender as despesas imprevisíveis e urgentes decorrentes de calamidade pública.

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira, bem como admissão de pessoal a qualquer título pela administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo município, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesas de pessoal e os acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

legislação local:

Art. Xxx. 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/majoração 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:

[...]

É importante destacar que tanto a criação de cargos públicos, como a majoração de seus vencimentos, tem impacto significativo na despesa com pessoal da Administração Pública e, por isso, deve ser feita com rigor e cautela, seguindo as normas estabelecidas pela Constituição Federal e legislação pertinente, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101, de 2000, já citada anteriormente.

VI. 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:

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: [...]

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 200, Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo o prazo da legislação fiscal anterior, ou seja, de 180 dias.**

Indica-se que a proposição esteja convertida em lei até 03/07/2024, prazo mais exíguo pela Lei de Responsabilidade Fiscal.


VII. Diante de todo o exposto, tem-se a viabilidade do Projeto de Lei n.º 1.700, de 2024, condicionada ao ajuste no texto do PL, para prever no art. 1º o pagamento da diferença em parcela única do valor de 2023 que não foi pago, e no art. 2º com novo valor do vencimento considerando o piso de 2024, a apresentação de estudo de impacto orçamentário, e ainda, ressalte-se que deve estar descrita de forma expressa na LDO para o corrente ano.


Quanto a retroatividade, deverá ser considerada somente de janeiro de 2024 do valor do novo piso, e a diferença de 2023 é a partir da publicação da lei oriunda do PL.

Por isso, recomenda-se que, não havendo a previsão específica na LDO, o Poder Executivo deverá encaminhar em paralelo ao envio do Projeto de Lei, ora examinado, encaminhar à Câmara Municipal um segundo projeto de lei para alterar a LDO de 2024.

Ressalta-se por fim, que a lei oriunda do PL deve estar publicada antes de 4 de julho, em face da vedação dos incisos II, IV e § 2º do art. 21 da LRF.

O IGAM permanece à disposição.


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


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