

PARECER Nº 704/2024

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO E COMISSÃO DE
FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**
ANÁLISE EM CONJUNTO DAS COMISSÕES

Processo: Emenda nº 040/2024 apenso ao Proc. 17.467/2024

Autoria: Poder Executivo

Mensagem: 049/2024

Ementa: Emenda Modificativa que: “Corrige o texto do projeto de lei que altera a lei complementar 505/2021, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

I – RELATÓRIO

Assevera o Poder Executivo que a necessidade de alterar a Lei Complementar 505/2021, surge diante da ausência de clareza por parte da Secretaria Municipal de Saúde em relação aos pagamentos dos profissionais da enfermagem que possui carga horária de 30 horas semanais em relação aos que trabalham 40 horas, lotados nos PSF e EFS.

Informa que o Programa Saúde da Família – PSF ou Estratégia de Saúde da Família – ESF foi implantado no Brasil pelo Ministério da Saúde no ano de 1994. Que o Programa alcançou importância vultuosa e necessária para o País, ele deixou de ter natureza temporária, consolidando-se como estratégia prioritária para a organização da atenção básica em saúde.

Afirma que o Prêmio Saúde tem como objetivo, otimizar, aperfeiçoar e melhorar o desempenho das funções exercidas pelos servidores da Secretaria Municipal de Saúde e em consequência a própria prestação do serviço público de saúde prestado à população no âmbito do SUS.

Durante a tramitação do projeto o autor apresentou **Emenda Modificativa** ao mesmo para corrigir as horas do Técnico de Enfermagem para 30 horas semanais e não 40 horas.

É o relatório.

II – ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A Lei Complementar nº 505/2021, dispõe sobre o pagamento do “**Prêmio Saúde Cuiabá**”



aos servidores públicos da Secretaria Municipal de Saúde e dá outras providências.

O referido Prêmio foi instituído pela [Lei Complementar nº 094/2003](#), sendo uma gratificação de natureza transitória, não se incorporando a remuneração do servidor e paga aos servidores públicos mediante a comprovação do atingimento de metas quantitativas e qualitativas no desempenho da função. É pago mensalmente, após realização de avaliação de desempenho pela Chefia Imediata, observando-se o grau de complexidade da função.

O Anexo III da Lei Complementar 505/2021 estabelece os Valores do Prêmio Saúde de Cuiabá.

O que busca o Poder Executivo é acrescentar na disposição UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE – PSF dentro do Cargo/Função as disposições abaixo discriminadas:

ANEXO III	
VALORES PRÊMIO SAÚDE DE CUIABÁ	
(...)	
UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE - PSF	
CARGO / FUNÇÃO	VALOR MÁXIMO
(...)	(...)
Enfermeiro 30 horas	R\$ 2.625,00
Técnico de Enfermagem 30 horas	R\$ 1.500,00
(...)	(...)

Em âmbito municipal a competência legislativa cabe ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. Cabe ao Prefeito exercer tarefas específicas de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

A respeito das atribuições de cada um desses Poderes dispõe a **Constituição do Estado de Mato Grosso**:

“Art. 195. (...).

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

(...);

II – servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



IV - criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração.”

Estabelece também a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**:

“Art. 27. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

(...).

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

“Art. 41. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

I – a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

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

(...).

Na doutrina é pacífico o entendimento que matéria desta natureza é de iniciativa do Poder Executivo, consoante o entendimento de **Hely Lopes Meirelles**:

“O prefeito, como chefe do Executivo local, tem atribuições políticas e administrativas típicas e próprias do cargo”.

*Advirta-se, ainda que para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito”. (MEIRELLES, H.L., **Direito Municipal Brasileiro**, 17 ed. São Paulo: Malheiros, p. 747 e748). [Destacamos]*

A ***jurisprudência de nossos tribunais***, reiteradamente tem decidido como sendo do Poder Executivo a iniciativa de matérias atinentes aos servidores públicos, como comprova as ementas dos julgados abaixo:



*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL: ART. 2º DA LEI N. 4.997/1994, ART. 2º DA LEI N. 56/1994 E ART. 2º DA LEI N. 4.888/1994, COM A ALTERAÇÃO DA LEI N. 7.419/2002, DO ESPÍRITO SANTO. AFRONTA À AL. “C” DO INC. II DO § 1º DO ART. 61 E AO INC. II DO 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. (...). 2. (...). **3. Inconstitucionalidade formal: al. “c” do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para a iniciativa de leis sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.** 4. Inconstitucionalidade material: inc. II do art. 37 da Constituição da República. Afronta à norma constitucional da prévia aprovação em concurso público. Forma de provimento derivado de cargo público abolida pela Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2914, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-135 DIVULG 29-05-2020 PUBLIC 01-06-2020). [Destacamos]*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –LEIS MUNICIPAIS N. 084/2020, 085/2020 E 086/2020 DE TERRA NOVA DO NORTE – REAJUSTE DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO, SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E ÁREA INSTRUMENTAL – EMENDA PARLAMENTAR – MODIFICAÇÃO DA PROPOSTA DE LEI DE AUTORIA EXCLUSIVA DE VEREADOR – VETO – VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA – OFENSA AO ART. 195, IV, DA CE/MT - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. **A iniciativa para a propositura de lei que reajuste os subsídios de profissionais municipais da Educação, Sistema Único de Saúde e da Área Instrumental, é privativa do Chefe do Executivo, sendo manifestamente inconstitucional o aumento de despesas e a elevação dos estipêndios emanados por iniciativa exclusiva do Legislativo Municipal, por meio de emendas parlamentares de autoria exclusiva de vereador, sob pena de expressa violação ao artigo 195, inciso IV, da Constituição Estadual.** Ação direta que se julga procedente. (N.U 1010935-07.2020.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, JUVENAL PEREIRA DA SILVA, Órgão Especial, Julgado em 15/07/2021, Publicado no DJE 28/07/2021).*

Quanto à iniciativa não resta dúvida que esta pertence ao Poder Executivo.



Posto isso, passa-se a analisar se a presente alteração atende aos demais requisitos materiais pertinentes, em especial quanto às regras fiscais e orçamentárias aplicáveis ao caso de proposições que alteram o percentual de despesa com pessoal da Administração.

Nesse aspecto, é imperativo se apoiar e cumprir o que preceitua a ordem constitucional acerca do tema, conforme dispõe a **Constituição Federal**, *verbis*:

“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.”

Na mesma esteira de avaliar a legalidade dos aspectos orçamentários, salienta-se que a **Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/2000**, estabelece normas para as despesas não serem consideradas irregulares, lesivas ou não autorizadas ao patrimônio público:

“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.

Assim também está disposto pela ordem constitucional, conforme se aduz dos **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias** da **CF/88**:



“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.

Quanto a tais aspectos, constatamos que foram anexadas aos autos a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para este ano e os dois subsequentes e a **declaração do ordenador da despesa**, nos seguintes termos:

“Declaramos, para os fins previstos no Art. 16 da Lei Complementar Federal Nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que as despesas decorrentes do evento serão financiadas por dotações orçamentárias específicas, devidamente alocadas e suficientes para cobrir os custos previstos para o exercício em que serão realizadas. Certificamos também que há compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

Ressalta-se, no entanto, que se faz necessário observar a **vedação estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal** sobre o aumento de despesa com pessoal no último ano do mandato:

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.”

Desta maneira, entendemos ser cabível a pretensa criação do Prêmio Saúde para cargo de enfermeiro de 30 horas e Técnico de Enfermagem de 30 horas nos valores especificados acima, posto que, frisa-se, esta não se confunde com a revisão geral de remuneração.

Porém, necessário se faz observar a vedação acima discriminada contida na LRF, de forma que as modificações pretendidas são válidas e merecem prosperar desde que a matéria seja aprovada e a Lei Complementar seja sancionada dentro do prazo legal



acima mencionado, de 180 dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal: ou seja, até dia 04/07/2024.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O projeto atende parcialmente os requisitos de redação dos atos normativos exigidos pela Lei Complementar Nacional nº 095/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, não havendo nada a acrescentar.

EMENDA DE REDAÇÃO NA EMENTA

DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DO ANEXO III DA LEI COMPLEMENTAR Nº 505 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021, QUE TRATA DO PRÊMIO SAÚDE DOS SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.

4. CONCLUSÃO

A matéria é de competência municipal e de iniciativa do Poder Executivo, merecendo aprovação desde seja aprovada e a Lei Complementar seja sancionada dentro do prazo legal acima mencionado, de 180 dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal: ou seja, até dia 04/07/2024.

5. VOTO DA CCJR

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDA DO AUTOR E EMENDA DE REDAÇÃO.

III - ANÁLISE DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A propósito das atribuições desta Comissão estabelece o **Regimento** desta Casa, Resolução nº 008 de 15/12/2018:



Art. 50. Compete à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária:

I – opinar em todos os Projetos quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, em todas as proposições que couber e, em especial, nas que tratam da legislação orçamentária, compreendendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, os créditos adicionais, e suas alterações;

Conforme já analisado neste parecer conjunto, o processo está instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para este ano e os dois subsequentes e a declaração do ordenador da despesa.

Assim, reitera-se a análise já minuciada pela CCJR, de forma que esta Comissão também compreende que estão satisfeitos os requisitos estabelecidos pelas regras fiscais e orçamentárias aplicáveis ao caso, em especial quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/2000, em seus artigos 15 e 16. Dessa maneira, a despesa é autorizada e regular e a propositura pertinente.

Por outro lado, de acordo com o artigo 38 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024, os projetos que criam despesas com pessoal devem ter estimativa de impacto orçamentário do regime próprio de Previdência.

No entanto, no caso a Lei Complementar nº 505 no seu art. 2º dispõe que o prêmio saúde “*é uma gratificação de natureza transitória, não se incorporando a remuneração do servidor ...*”, motivo que impede a sua incorporação nos proventos de aposentadoria, deixando assim de causar impacto na folha dos inativos.

Nesse caso, a proposta atende aos requisitos da legislação orçamentária.

Dessa forma, o Projeto de Lei Complementar respectiva Emenda Modificativa atende os interesses dos Enfermeiros com carga de 30 horas e dos Técnicos de Enfermagem de 30 horas. Pelas razões expostas, **entendemos que a proposta é oportuna e conveniente.**

VOTO DA CFAEO

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO.

Cuiabá-MT, 2 de julho de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 390031003500320032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 02/07/2024 14:47

Checksum: **6DCFE805D875343D5A327CD34165B09E240EC09F962304045D383EB646203035**

