

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei Complementar n.º 2, de 06 de fevereiro de 2023**, o qual “*Altera a Lei Complementar n.º 161, de 22 julho de 2022 e determina outras providências*”.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini - OAB/MG: 145.659.

1. Relatório:

Trata-se de parecer jurídico que analisa os aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e parâmetros regimentais acerca da Preposição Legislativa em epígrafe, **de autoria do Poder Executivo municipal**.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem o Projeto de Lei e respectiva mensagem de justificativa.

Registro que **será utilizada linguagem lacônica**, de modo a favorecer o entendimento e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e celeridade no serviço público, limitando nossas manifestações aos aspectos mais relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias.

É, em apartado, o relatório.

2. Síntese da Análise Jurídica:

2.1. Análise dos Aspectos Formais da Proposição, da Técnica Legislativa, Iniciativa e Competência:

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*¹. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*.

O processo legislativo – tanto quanto o processo judicial – se constitui de uma série de atos preordenados a um mesmo fim, no caso, a regular promulgação de uma norma legislativa. Sua fase inicial é a da apresentação, pela qual a Proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela tramitação e aprovação, se for o caso.

¹ A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento. O procedimento padrão é aquele de que resulta a lei ordinária, assim denominada por tratar-se daquela que, ao menos a priori, é a norma legislativa mais comum.

A noção preambular de “proposição legislativa” compreende qualquer matéria submetida à deliberação da Casa Legislativa, ou seja, que requer juízo de valor por seu Plenário², aprovando-a ou rejeitando-a, seja por motivos jurídicos ou por mera análise meritória.

Neste primeiro momento (da apresentação), a Proposição Legislativa possui conteúdo de “ato administrativo”, pois: a) submete-se a regime jurídico próprio de Direito Público; b) produz diversos efeitos jurídicos imediatos (sobretudo os efeitos listados no Regimento Interno da Casa); c) é passível de controle (como o controle jurídico desta Procuradoria, por exemplo, além do controle político dos edis e, finalmente, passível de controle pelo Judiciário, se necessário for).

Após a tramitação de praxe, e, caso aprovado, o Projeto tornar-se-á um ato normativo (geralmente uma lei), o que ocorrerá somente em momento futuro.

Dito isso, há de ser perquirida a presença dos requisitos regimentais da Proposição, *a fim de aferir sua regularidade formal*, necessária à tramitação.

Para admitir a validade da Proposição, portanto, é necessário o atendimento aos preceitos regimentais correspondentes. Especificamente quanto aos requisitos regimentais da Proposição, estatui o artigo 146 que:

Art. 146 - A proposição deve atender aos seguintes requisitos:

I – redigida com clareza e observância da técnica legislativa;

II - estar em conformidade com o texto constitucional, com a Lei Orgânica do Município, ordenamento jurídico vigente e com este Regimento;

III - não guardar identidade nem semelhança com outra em tramitação;

IV – não acumular assuntos distintos;

V - não constituir matéria prejudicada.

A proposição em referência **atendeu aos requisitos regimentais mínimos, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação necessários ao seu acolhimento.** Além disso, **não existem motivos prejudiciais ao seu conhecimento, devendo ser admitida para tramitação.**

Registramos, também, que **não existem vícios de iniciativa**, estando consubstanciado **o interesse local** que legitima a atuação legislativa/normativa própria do ente municipal, sendo cabível, neste caso, **a deflagração do processo legislativo a partir de ato do Prefeito Municipal, visto não se tratar de assunto privativo ao Poder Legislativo (por sua Mesa Diretora).**

Logo, inexistente vício de competência/iniciativa.

Quanto à técnica legislativa utilizada:

² FARHAT, Saíd. Dicionário Parlamentar e Político – o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis: Companhia Melhoramentos, 1996, p. 819.

A Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei (ou outro ato normativo).

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, pois, as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um grau indeterminado de destinatários finais.

Como advertiu Oliveira³:

Leis ambíguas, obscuras, incoerentes, contraditórias umas com as outras ou juridicamente inválidas ou viciadas geram transtornos à população, pois, em vez de conduzirem e pacificarem as relações humanas, tendem a promover a discórdia e o aumento dos conflitos judiciais, em sentido oposto ao alcance do objetivo maior do Direito: a paz e a harmonia sociais. NADER ensina que o conhecimento do Direito não decorre da simples existência das normas jurídicas, pois um texto de lei mal elaborado, longe de ser esclarecedor, gera dúvidas nas pessoas quanto ao ordenamento vigente.

Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada.

Como ressaltado acima, uma *lei mal feita pode surtir o efeito contrário do esperado, trazendo ainda mais dúvidas à questão que se pretendia esclarecer*, e dando margem a desnecessárias e infundáveis batalhas jurídicas.

Além disso, a lei tem que levar em conta o interesse coletivo da sociedade, e nunca privilegiar interesses particulares (esta intenção geral/impeçoal deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

Daí porque, inclusive, a abstração e a generalidade são atributos de toda espécie normativa⁴. O texto da norma deve considerar seus atributos de alcance subjetivo (os destinatários da norma) e material (circunstâncias fáticas e prescritivas da norma).

³ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise da Juridicidade das Proposições Legislativas. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Ago/2014. Disponível in <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas> . Acesso 27 fev. 23.

⁴ Conforme esclarece Bobbio: “(...) Ao invés de usar indiscriminadamente os termos ‘geral’ e ‘abstrato’, julgamos oportuno chamar de ‘gerais’ as normas que são universais em relação aos destinatários, e ‘abstratas’ aquelas que são universais em relação à ação. Assim, aconselhamos falar em normas gerais quando nos encontramos frente a normas que se dirigem a uma classe de pessoas; e em normas abstratas quando nos encontramos frente a normas que regulam uma ação-tipo (ou uma classe de ações)”. (Bobbio *apud* DRIGO, Leonardo Godoy. *Distinção entre princípios e regras sob o critério da generalidade e abstração da norma jurídica no Brasil*. Revista *Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3715, 2 set. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25208>. Acesso em: 27 fev. 2023.)

A redação da Proposição em análise é **coerente, coesa, uniforme, impessoal e objetiva**, não tendo sido detectados vícios gramaticais ou de concordância que comprometam a compreensão de seu conteúdo.

Ademais, foram atendidas as disposições da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, e do Decreto Federal 9.191, de 01º de novembro de 2017, os quais definem os parâmetros redacionais mínimos para a criação e edição de conteúdo legislativo, inexistindo norma municipal acerca do tema.

Convém citar o artigo 14 do Decreto Federal 9.191/2017, *in verbis*:

Art. 14. As disposições normativas **serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica**, e observarão o seguinte:

I - para obtenção da clareza:

- a) usar as **palavras e as expressões em seu sentido comum**, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar **frases curtas e concisas**;
- c) construir as orações na **ordem direta**;
- d) **evitar preciosismo, neologismo e adjetivação**; e
- e) buscar a **uniformidade do tempo verbal** no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;

II - para obtenção da precisão:

- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
 - b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e **evitar o emprego de sinonímia**;
 - c) **evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido** ao texto;
 - d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;
- (...)

Estas disposições **foram atendidas na Proposição Legislativa em análise, não havendo ofensa à técnica legislativa**.

Eventuais vícios redacionais, gramaticais, ortográficos ou de formatação que não alterem o conteúdo normativo e essência do ato, **podem ser corrigidos em redação final, não ensejando ilegalidade e dispensando elaboração de Emendas para sua correção e segundo critérios da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, escapando à análise meramente jurídica deste Parecer**.

Ressalvo, no entanto, **que deve ser excluída a expressão “e determina outras providências” da Ementa do Projeto, tendo em vista que nenhuma outra providência está sendo adotada, limitando-se o objeto da Proposição à alteração da Lei Complementar Municipal n.º 161/2022**. Importa destacar que o Art. 6º do Decreto Federal n.º 9.191/2017 estabelece que a expressão “e dá outras

providências” tem aplicação restrita a casos de excepcional extensão e com multiplicidade de temas, o que não se aplica à Proposição em análise.

2.2. Análise da Juridicidade e da Moralidade Administrativa:

A juridicidade diz respeito à conformidade da Proposição com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade). Dizemos que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo

Além disso, é no campo da juridicidade que se analisa se o projeto é potencialmente benéfico à sociedade e à coletividade, devendo revelar-se, inclusive, compatível com a moralidade administrativa, o que se extrai – dentre outros elementos – a partir da análise empírica de sua motivação.

Segundo adverte a melhor doutrina:

(...) a juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Examinar a admissibilidade de uma proposição significa apreciar-lhe certos aspectos preliminares que devem anteceder lógica e cronologicamente sua análise de fundo, esta relativa à conveniência política de aprovação de seu conteúdo (análise de mérito). **As condições de admissibilidade representam, assim, questões formais das proposições legislativas que devem ser atendidas antes que seu aspecto material seja submetido à deliberação do Parlamento. Não cumpridas essas preliminares, deve-se, por imposição jurídica, inadmitir a matéria, sem efetuar seu exame de mérito**⁵.

O princípio da juridicidade constitui verdadeira inovação evolutiva no Direito Administrativo (quicá no Constitucional), cuja análise deve ultrapassar a abrangência do princípio da legalidade, formando um compêndio de obrigações legais e naturais, tais como um “bloco de legalidade”, promovendo assim um tratamento *latu sensu* da legalidade necessária à validade de todos os atos praticados pela Administração Pública, donde se incluem as Proposições Legislativas.

No caso, **a medida foi adequadamente justificada por seu proponente, com argumentos suficientes para fazer concluir pela moralidade da medida e, ao mesmo tempo, pela juridicidade**, visto que a Proposição trará benefícios à população deste município (análise meramente preambular e sem aprofundamento, nos

⁵ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise da Juridicidade das Proposições Legislativas. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Ago/2014. Disponível in <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas> . Acesso 27 fev. 23.

limites da atuação da Procuradoria, cujo conteúdo meritório deve ser debatido e votado pelos edis).

Consta na mensagem de justificativa (exposição de motivos) que:

A Lei ora alterada estabelece o piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Vigilância Epidemiológica e altera Anexos da Lei Complementar nº 41, de 4 de abril de 2012.

Por meio da Emenda Constitucional nº 120, de 5 de maio de 2022, ficou determinado que os vencimentos destes profissionais ficariam sob responsabilidade da União, fixando-se o vencimento base da categoria em, no mínimo, dois salários mínimos que naquela época (2022) era de R\$2.424,00 (Dois mil quatrocentos e vinte e quatro reais).

Desse modo, restou assegurado que os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Vigilância Epidemiológica seriam repassados pela União aos Municípios, cabendo a estes cumprir o piso salarial estabelecido, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.

Ocorre que, ao enviar o Projeto de Lei que deu origem à Lei Complementar 161/2022, que ora se pretende a alteração, constou-se que o vencimento dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Vigilância Epidemiológica seria fixado em R\$2.424,00 (Dois mil quatrocentos e vinte e quatro reais), o que representava dois salários mínimos da época.

Entretanto, como é cediço com o aumento do salário mínimo neste ano para R\$ 1.302,00 (Mil, trezentos e dois reais), dois salários mínimos totaliza R\$ 2.604,00 (Dois mil, seiscentos e quatro reais), gerando uma diferença salarial para esta categoria de R\$ 180,00 (Cento e oitenta reais), valor significativo diante do que eles recebem.

Importante ressaltar que não é ilegal ou inconstitucional indexar o salário dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Vigilância Epidemiológica em salários mínimos, já que foi a própria Constituição Federal que determinou por meio da Emenda Constitucional nº 120 o vencimento base desta categoria.

Urge salientar que o objeto da presente proposição não causará impacto orçamentário e financeiro, haja vista que, conforme previsão expressa da Emenda Constitucional em referência, os recursos financeiros repassados pela União 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. Deste modo, fazemos anexo tão somente a Declaração do Ordenador de Despesas, ficando apontada a viabilidade orçamentária e financeira do Projeto.

Por derradeiro, insta mencionar que a presente proposição visa o cumprimento dos compromissos da atual gestão com o povo claudiense, de modo a concretizar os objetivos dispostos no Plano de Governo, notadamente no que tange à meta de valorização dos servidores. (...)

Arguiu o Poder Executivo, em síntese, **que pretende atualizar a Lei Complementar Municipal n.º 161/2022 em decorrência da alteração do valor do salário mínimo, visto que a própria Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n.º 120/2022, fixou a remuneração destes servidores em dois salários mínimos mensais.**

Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade e de moralidade administrativa, tendo em vista que os argumentos avocados são suficientes à motivação da Proposição e demonstração do interesse público adjacente.

2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade – Mérito

O município, como ente federado autônomo, tem competência para disciplinar quaisquer questões de cunho local, como se pretendeu na Proposição em análise, voltada à atualização da Lei Complementar Municipal n.º 161, de 2022, cujo objeto concerne ao piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Vigilância Epidemiológica.

A Emenda Constitucional n.º 120, de 05 de maio de 2022, acrescentou §§ 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.

Aludida Emenda previu que 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.

Restou definido no Art. 198, § 8º, da CF, que *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.*

Por outro lado, o § 9º previu que 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. **É dizer, portanto, que a União repassa o valor relativo aos vencimentos destes profissionais, correspondente a dois salários mínimos mensais, mas, os demais gastos incidentes (como recolhimentos previdenciários patronais) ficam a cargo do município, além de outras gratificações porventura existentes e devidas.**

Além disso, o § 10 do dispositivo prevê que 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.**

É de rigor reconhecer, portanto, a legalidade da Proposição em seu mérito (objeto principal), estando faltante, no entanto, apresentação de estudo de impacto orçamentário e financeiro e declaração de

adequação e compatibilidade orçamentária diante do aumento de despesas ao ente municipal. Vejamos:

Como restou demonstrado, **a União realiza repasse dos vencimentos e remunerações, mas, os demais gastos incidentes ficam a cargo do município, como é o caso dos gastos patronais previdenciários, adicional de insalubridade, gratificações etc.**

Neste sentido, **o aumento da remuneração (ainda que custeada pela União) trará impactos financeiros ao município (que realiza o pagamento de outros gastos dela decorrentes).**

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que:

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.

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 subseqüentes;

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.

Veja-se, portanto, que para admitir a pertinência da medida, sua formalidade e legalidade, é necessária apresentação de Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, além da necessária declaração de adequação orçamentária firmada pelo ordenador de despesa.

O Poder Executivo, ao invés de apresentar estes documentos, justificou sua ausência com a seguinte afirmativa:

“Urge salientar que o objeto da presente proposição não causará impacto orçamentário e financeiro, haja vista que, conforme previsão expressa da Emenda Constitucional em referência, os recursos financeiros repassados pela União 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.** Deste modo, fazemos anexo tão somente a Declaração do Ordenador de Despesas, ficando apontada a viabilidade orçamentária e financeira do Projeto”.

Com respeitável vênua, a conclusão é falha, pois, o fato destes valores não serem objeto no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal, **não retira sua natureza de despesa pública corrente, motivo pelo qual a apresentação de impacto orçamentário e financeiro é inafastável.**

A fixação da despesa orçamentária insere-se no processo de planejamento e compreende a adoção de medidas em direção a uma situação idealizada, tendo em vista os recursos disponíveis e observando as diretrizes e prioridades traçadas pelo governo nos instrumentos legislativos correspondentes.

A despesa é fixada pela Lei, com observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo ser planejada, o que pouco importa se será ou não considerada para limite com gasto de pessoal.

Dito isso, é de se concluir que **não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades no objeto principal da Proposição em análise**, reunindo condições para prosseguir em tramitação. Todavia, o projeto deve ser instruído com estudo de impacto orçamentário e financeiro tendo em vista que importa na criação de despesas ao ente municipal decorrentes de gastos indiretos do aumento de remuneração, como é o caso do recolhimento previdenciário patronal.

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, ***conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar n.º 3/2023***, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, estando apto à discussão e deliberação plenárias, **desde que seja instruído com estudo de impacto orçamentário e financeiro**, tendo em vista que importa na criação de despesas ao ente municipal decorrentes de gastos indiretos do aumento de remuneração, como é o caso do recolhimento previdenciário patronal. Por outro lado, o fato da Emenda Constitucional n.º 120/2022 dispor que estes gastos não integram cálculo para fins do limite de despesa com pessoal, **não retira sua natureza de despesa pública continuada, motivo pelo qual a apresentação de impacto orçamentário e financeiro é necessária.**

Em que pese a manifestação quanto à correta técnica legislativa, fazemos as seguintes ressalvas:

- ⇒ Deve ser excluída a expressão “e determina outras providências” da Ementa do Projeto, tendo em vista que nenhuma outra providência está sendo adotada, limitando-se o objeto da Proposição à alteração da Lei Complementar Municipal n.º 161/2022. Importa destacar que o Art. 6º do Decreto Federal n.º 9.191/2017 estabelece que a expressão “e dá outras providências” tem aplicação restrita a casos de excepcional extensão e com multiplicidade de temas, o que não se aplica à Proposição em análise;
- ⇒ A referência aos anexos “1 e 2”, contida no Art. 3º, deve ser grafada em algarismos romanos.

É o parecer.

O conteúdo não é vinculativo e submete-se à apreciação do Plenário desta Casa Legislativa.

Cláudio/MG, 27 de fevereiro de 2023.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini

Procurador Legislativo

OAB MG 145.659