



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 206/2024

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 11 de setembro de 2024.

Ementa: CONCESSÃO DE BENEFÍCIO DE AUXÍLIO SAÚDE AOS AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS E AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS MUNICIPAIS. TEMA Nº 917 DO STF. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM O ART. 198, §7º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 113 DO ADCT DA CRFB/88. NECESSÁRIO ACOMPANHAMENTO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA PROPOSTA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador Salatiel dos Santos Hergesel, que "*Institui o benefício de Auxílio Saúde, de caráter facultativo, aos cargos de Agentes de Combate às Endemias e Agentes Comunitários de Saúde, e dá outras providências*".

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

Constata-se, preliminarmente, quanto à **competência legislativa**, que a matéria constante no Projeto de Lei encontra-se amparada pela Constituição Federal que, em seu art. 30,





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

inciso I, dispôs que cabe aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, tais como o regime jurídico dos servidores e empregados públicos municipais.

A Lei Orgânica Municipal reproduz a autorização legislativa constitucional em seu art. 33, inciso X, dispondo especificamente no que se refere aos empregos públicos:

Lei Orgânica do Município de Sorocaba

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte: [...]

X - criação, alteração e extinção de cargos, empregos e funções públicas e fixação da respectiva remuneração; [...]

Já em relação à **iniciativa**, verifica-se que o ao propor a criação do benefício de auxílio-saúde aos Agentes de Combate às Endemias e Agentes Comunitários de Saúde, o projeto violou o disposto no art. 38, incisos I e II, da Lei Orgânica, uma vez que o PL invadiu competência legislativa do Exmo. Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal.

Lei Orgânica Municipal

Art. 38. Compete **privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

I - **regime jurídico dos servidores;**

II - criação de cargos, **empregos** e funções na Administração direta e autárquica do Município, **ou aumento de sua remuneração;**

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Tema 917 do STF

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do **regime jurídico de servidores públicos** (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Como as competências legislativas privativas do Chefe do Poder Executivo Municipal são simétricas em relação ao disposto no art. 61, §1º, inciso II, alíneas “a” e “c” da Constituição Federal, e art. 24, §2º, incisos “1” e “4” da Constituição Estadual, o PL é por este motivo **inconstitucional por vício formal de iniciativa**.

Constituição Federal

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...]

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica **ou aumento de sua remuneração**; [...]
- c) **servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; [...]
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Constituição Estadual

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. [...]

§2º - Compete, exclusivamente, ao **Governador do Estado** a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da **respectiva remuneração**;
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (NR)
- 4 - **servidores públicos do Estado, seu regime jurídico**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR) [...]





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Em relação ao **aspecto material**, a proposta tem como objetivo promover, proteger e recuperar a saúde dos empregados públicos que estão particularmente expostos a riscos de doenças decorrentes de suas atividades laborais previstas pela Lei Municipal nº 11.190, de 06 de outubro de 2015. Tal incentivo é assim compatível com o disposto no artigo 6º da Constituição Federal, e **dá efetividade ao artigo 198, §7º, por buscar a valorização do trabalho dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias:**

Constituição Federal

Art. 6º São direitos sociais a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...]

§ 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 profissionais.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

Por fim, observa-se que por criar despesa obrigatória, **é necessária a elaboração de estimativa de impacto orçamentário e financeiro** para o trâmite do processo legislativo, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Destaca-se que tal disposição é aplicável a todos os Entes da Federação e que tal entendimento segue a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade, conforme motivos expostos em seu julgamento:

Constituição Federal

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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Jurisprudência – STF (18/03/2022)

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. **A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.** 3. **Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.** 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. **Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT”.

(STF - ADI: 6303 RR 0085122-91.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/03/2022)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

3. Conclusão

Ante o exposto, opina-se pela inconstitucionalidade do PL por vício formal de iniciativa e por violar o disposto no art. 113 do ADCT da Constituição Federal.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 360033003200370039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 11/09/2024 13:32

Checksum: **95DCA4EF883988732CC0AE5B71AAB6BE05E9715047AEBB1776E5020CD12AF1A5**

