

PARECER N. 531/2022

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 83/2022

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 83/2022, que "Altera a Lei Complementar nº 140, de 29 de abril de 2022".

INTERESSADA: Diretoria Legislativa.

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 83/2022.
ALTERAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR N. 140/2022.
PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÃO
DOS SERVIDORES DA SAÚDE PÚBLICA. EXAME DE
CONSTITUCIONALIDADE E DE LEGALIDADE.
SUGESTÃO DE EMENDAS. RECOMENDAÇÕES.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 83/2022, de iniciativa do Prefeito com a aquiescência dos parlamentares signatários do ofício de fls. 05/06, que "Altera a Lei Complementar nº 140, de 29 de abril de 2022".

Constam dos autos: ofício/ASSESJUR/GABPRE/nº 1.444/2022, OF/CMRB/GAPRE/Nº1108/2022, ofício/ASSESJUR/GABPRE/nº 1.437/2022 texto inicial do projeto de lei complementar, mensagem governamental n. 75/2022, análise de impacto orçamentário-financeiro, parecer proferido pela Procuradoria Geral do Município no processo SAJ n. 2022.02.001197.

O projeto eleva o vencimento-base dos agentes de endemias (AE) e dos agentes comunitários de saúde (ACS), com a aplicação do piso nacional, estabelecido na Emenda Constitucional n. 120/2022, beneficiando inclusive os servidores que exercem jornada de 30 horas semanais, conforme previsão já contida no art. 4º, §§ 7º e 8º, da Lei Complementar n. 140/2022, bem como os agentes de vigilância em zoonoses (AVZ), com efeitos financeiros a partir de 6 de maio de 2022.

Altera regras de promoção e progressão dos AE, ACS e AVZ de ensino fundamental (Grupo 1-A), para que o interstício necessário se inicie a partir da vigência da Lei Complementar que alterará o PCCR da Saúde municipal.

Modifica ainda disposições que regem a indenização de transporte, o Adicional de Atenção à Saúde e o Adicional de Assistência à Saúde Mental.

Por fim, possibilita que os servidores dos Grupos 3-A, 3-B, 3-D e 1-A requeiram alteração de sua jornada de trabalho para a jornada de 40 horas semanais até 28 de dezembro de 2023. Os servidores do Grupo 1-A poderão retornar à jornada de 30 horas semanais mediante comunicação à Administração Pública.

É o necessário a relatar.





2. FUNDAMENTAÇÃO

À luz dos artigos 2º, § 2º c/c 15 da Lei municipal n. 2.168, de 14 de maio de 2016, incumbe a esta procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

2.1. Competência legislativa

O projeto de lei complementar se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõe o art. 30, I, da Constituição Federal, o art. 22, I, da Constituição Estadual e o art. 23, VI, da Lei Orgânica, por se tratar de matéria de interesse local e relativa à remuneração de servidores públicos municipais.

2.2. Iniciativa

Quanto à iniciativa, trata-se de reapreciação de matéria rejeitada pelo Poder Legislativo na sessão legislativa, atraindo a incidência do art. 67 da Constituição Federal. No caso, o projeto está subscrito pelo Prefeito e há assinaturas da maioria absoluta dos vereadores concordando com a reapreciação da matéria. Assim, não há vício de iniciativa. No entanto, recomenda-se a **retificação da autuação** para que os parlamentares signatários constem como autores do projeto.

2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa utilizada, trata-se de matéria reservada à lei complementar, conforme art. 43, § 1º, V, da Lei Orgânica, não havendo equívoco neste ponto.

2.4. Mérito

O projeto altera a Lei Complementar n. 140/2022 (PCCR dos servidores da saúde pública) e eleva o vencimento-base dos agentes de endemias e dos agentes comunitários de saúde. A proposta não se limita a cumprir o piso nacional, estabelecido na Emenda Constitucional n. 120/2022, mas concede reajuste a toda a categoria com efeitos financeiros a partir de 6 de maio de 2022, incluindo os servidores que exercem jornada de 30 horas semanais e aqueles que já recebem vencimento superior ao piso nacional. O reajuste foi estendido aos agentes de vigilância em zoonoses.

Em princípio, é possível o reajuste do vencimento dos servidores ocupantes dos cargos supramencionados. Porém, no caso concreto, há uma peculiaridade: o projeto concede idêntico vencimento aos AE e AVZ de 30 horas semanais (Grupo 1-A) e aos AE e AVZ de 40 horas semanais (Grupo 1-B).

A Constituição Federal estabelece o seguinte:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os

servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Logo, a remuneração dos cargos públicos deve levar em consideração as peculiaridades dos cargos, as atribuições desenvolvidas e a jornada de trabalho exigida. Essa disposição tem, em última instância, fundamento no princípio da isonomia em sentido material (art. 5º, *caput*, da Constituição), que exige tratamento desigual àqueles que se encontram em situações distintas.

Atenta a isso, a Lei Complementar municipal n. 140/2022 dispõe:

Art. 4º. [...]

§7º Os servidores integrantes do Grupo 1-B terão garantido o piso nacional para o cumprimento da jornada de trabalho de 40h semanais.

§8º Para os atuais servidores do cargo de agente de endemias, com jornada de trabalho de 30h semanais, será garantido o valor integral do piso nacional relativo a 40h, **até o próximo reajuste**.

§9º **Os reajustes seguintes do piso nacional serão pagos proporcionalmente para os agentes de endemias de 30h**, garantindo-se a irredutibilidade de remuneração, caso no cálculo da proporcionalidade ocorra redução do vencimento base da referência inicial, ficando vedado o pagamento da jornada suplementar.

Logo, o piso salarial nacional é devido aos AE com jornada de 40 horas semanais. Em caso de reajuste do piso salarial, situação destes autos, os servidores que desenvolvem jornada de 30 horas semanais teriam direito ao valor proporcional, garantindo-se a irredutibilidade de remuneração.

Essa norma tem o claro objetivo de assegurar a necessária diferenciação de remuneração entre agentes de endemias que exercem jornadas distintas.

Embora não exista, na LC 140/2022, disposição semelhante quanto aos AVZ, sem dúvida a diferenciação de remuneração em face da distinção de jornada de trabalho é dever que decorre diretamente da Constituição Federal (arts. 5º, e 39, § 1º).

No caso concreto, ao fixar idêntico vencimento básico aos AE e AVZ de 30 horas (Grupo 1-A) e de 40 horas (Grupo 1-B), o projeto inequivocamente concede

valor-hora inferior aos servidores com maior jornada de trabalho, o que atenta contra o princípio da isonomia e contra a Constituição Federal, conforme anteriormente exposto.

Por essa razão, recomendamos a modificação das tabelas de fl. 11, a fim de que o vencimento básico dos AE e AVZ de 30 horas (Grupo 1-A) seja fixado de maneira proporcional à sua carga horária, em consonância com os arts. 5º, *caput*, e 39, § 1º, da Constituição Federal e com o art. 4º, § 9º, da Lei Complementar municipal n. 140/2022.

A proposição também modifica as regras de promoção e de progressão dos AE, ACS e AVZ de ensino fundamental (grupo 1-A), para que o interstício necessário se inicie a partir da vigência da LC que resultará desta proposição legislativa. Essa é a intenção expressa na mensagem governamental (fl. 14).

Todavia, entendemos que a inserção de dispositivos na LC 140/2022 feita pelos arts. 1º, 2º e 4º do projeto gera ambiguidade, podendo levar ao entendimento de que os interstícios de progressão e promoção se iniciarão a partir da publicação da própria LC 140/2022.

➤ Para conferir maior clareza e impedir divergências de interpretação, é aconselhável que a regra quanto ao início dos prazos de progressão e promoção conste apenas da nova norma (PLC 83/2022).

O art. 3º do projeto altera os arts. 12 e 22 da LC 140/2022, trazendo novo regramento sobre indenização de transporte, Adicional de Atenção à Saúde na Área Rural, Adicional de Assistência à Saúde Mental e jornada de trabalho dos AE, ACS e AVZ de ensino fundamental.

➤ Com relação à nova redação proposta para o art. 12, § 15, da LC 140/2022, recomendamos a supressão da expressão "por opção", pois não deixa clara a quem cabe optar pela concessão ou não da indenização de transporte, se à Administração ou ao servidor agente de endemias.

Com a supressão, não haverá dúvidas de que a indenização será devida se o servidor cumprir os requisitos previstos na Lei. Tal regra se compatibiliza melhor com os princípios da legalidade e da impessoalidade (art. 37, *caput* e X, da Constituição Federal). Isso, por óbvio, não impede que o servidor, por liberalidade, abra mão da indenização de transporte, por se tratar de direito disponível.

É aconselhável dispor que a indenização somente será devida se a Administração não fornecer transporte para a execução dos serviços, evitando que o Município tenha duplo ônus, de arcar com as despesas do transporte oferecido e ainda com eventuais indenizações.

Com relação aos arts. 5º e 6º da proposição, recomenda-se a reunião dessas normas em um único artigo.





CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Com essas considerações e visando adequar o projeto às regras de técnica legislativa (Decreto n. 9.191/2017), recomenda-se a proposição de emendas substitutivas dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º do projeto nos seguintes termos, renumerando-se o atual art. 7º:

Art. 1º A Lei Complementar nº 140, de 29 de abril de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 12.

§ 15. O Adicional de Indenização de Transporte previsto na alínea "q" do inciso II do **caput** deste artigo será concedido aos Agentes de Endemias que realizarem despesas com a utilização de meio próprio de locomoção para a execução de serviços externos inerentes às atribuições próprias do cargo, atestados pela chefia imediata e desde que a Administração não forneça transporte para o serviço, observado o seguinte:

I - fará jus ao Adicional de Indenização de Transporte o servidor que estiver no efetivo desempenho das atribuições do cargo;

II - para efeito de concessão do Adicional, será considerado meio próprio de locomoção o veículo automotor particular utilizado à conta e risco do servidor, não fornecido pela Administração e não disponível à população em geral;

III - são vedadas a incorporação do Adicional a vencimento, remuneração, provento ou pensão e a caracterização como salário-utilidade ou prestação salarial *in natura*;

IV - o Adicional corresponderá ao valor previsto no Anexo IX, tabela 3 desta Lei Complementar, sendo o pagamento efetuado pela folha de pagamento do Município, no mês seguinte ao da utilização do meio próprio de locomoção;

V - não fará jus ao Adicional servidor de férias ou afastado nos casos previstos no art. 77 da Lei municipal nº 1.794, de 30 de dezembro de 2009, bem como o servidor que esteja exercendo atividade interna nas divisões, departamentos e diretorias das Secretarias do Município.

§ 19. O Adicional de Atenção à Saúde na Área Rural previsto na alínea "g" do inciso II do **caput** deste artigo será pago mensalmente aos servidores ocupantes dos cargos de enfermeiro, médico, cirurgião-dentista, técnico de enfermagem e auxiliar de saúde bucal, agente comunitário de saúde e agente de endemias, lotados em unidades de saúde localizadas na área rural do Município, definida meio de decreto, com horário de funcionamento das 7 horas às 17 horas, conforme tabela constante do Anexo IX desta Lei Complementar.

§ 21. O Adicional de Assistência à Saúde Mental previsto na alínea "r" do inciso II do **caput** deste artigo será concedido aos servidores lotados em unidades físicas da rede de atenção psicossocial e equipe multiprofissional de atenção especializada em saúde mental - EMAESM - da SEMSA em efetivo exercício da função, que atuem com pacientes com transtornos mentais e/ou uso abusivo de álcool e outras drogas, conforme valor estabelecido no Anexo XV desta Lei Complementar.

....." (NR)

"Art. 22.

§ 5º Os servidores municipais ocupantes dos Grupos 3-A, 3-B e 3-D com jornada de trabalho de 20 (vinte) horas e 30 (trinta) horas semanais poderão requerer, até o dia 28 de fevereiro de 2023, a alteração da jornada de trabalho para 30 (trinta) ou 40 (quarenta) horas semanais, sem possibilidade de nova alteração.

§ 6º Os servidores do Grupo 1-A que possuem carga horária semanal de 30 (trinta) horas poderão requerer, até o dia 28 de fevereiro de 2023, a alteração da jornada de trabalho para 40 (quarenta) horas semanais, podendo retornar à jornada de 30 (trinta) horas mediante comunicação à Administração com antecedência de 90 (noventa) dias, ficando, contudo, nova alteração para a jornada de 40 (quarenta) horas a critério da Administração.

§ 7º Os servidores beneficiados com o disposto no § 6º somente poderão retornar à jornada anterior após a publicação do ato administrativo que promover a alteração da jornada.

§ 8º Os servidores municipais não relacionados no art. 5º desta Lei Complementar e lotados na Secretaria Municipal de Saúde terão a jornada de trabalho regida pela lei do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração ao qual estiverem vinculados." (NR)

Art. 2º Ficam alterados os seguintes Anexos da Lei Complementar nº 140, de 2022, na forma do Anexo desta Lei Complementar:

I - Anexo I, tabela de vencimento da carreira do pessoal da saúde com formação em ensino fundamental (Grupo 1-A) e tabela de vencimento da carreira permanente da saúde com formação em ensino médio (Grupo 1-B);

II - Anexo II, tabela de cargos do quadro de pessoal permanente da saúde do Município de Rio Branco Grupo 2-B;

III - Anexo IV, tabela de vencimento da carreira da saúde com formação superior com título de especialista Grupo 4-C;

IV - Anexo IX, tabela de Adicional de Atenção à Saúde na Área Rural; e

V - Anexo XIII, tabela dos adicionais de coordenação, supervisão e chefia de campo em vigilância em saúde.

Art. 3º Aos servidores integrantes do Grupo 1-A, o interstício de tempo para a próxima progressão e promoção funcional iniciará a partir da publicação desta Lei Complementar.

➤ Com relação às tabelas de fls. 11/12, recomenda-se a proposição de emenda modificativa para que sejam mencionados os Anexos da LC 140/2022 no qual elas estão inseridas (art. 2º da emenda substitutiva sugerida acima).

➤ Por fim, salientamos que o projeto eleva os valores dos adicionais de coordenação, supervisão e chefia de campo em vigilância em saúde e passa a prever Adicional de Atenção à Saúde na Área Rural para servidores de nível fundamental, no valor de R\$ 200,00 (fl. 13).

CP

2.5. Adequação orçamentário-financeira

Quanto à adequação orçamentário-financeira, verifica-se que a proposta acarreta aumento de despesas de pessoal e sujeita-se aos requisitos do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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 (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

E o art. 169, § 1º, da Constituição Federal prevê:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá 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: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

No caso, foi apresentada estimativa do impacto orçamentário-financeiro para os exercícios de 2022, 2023 e 2024, mas esta **não reflete** a realidade do projeto pelas seguintes razões:

→ a) A estimativa contempla apenas despesas com o reajuste dos vencimentos dos ACS, AE e AVZ e contribuições previdenciárias (fl. 18), sem mencionar a elevação dos valores dos adicionais de coordenação, supervisão e chefia de campo em vigilância em saúde e a inclusão do Adicional de Atenção à Saúde na Área Rural para servidores de nível fundamental (fl. 13);

→ b) A estimativa considerou o período a partir de julho de 2022 (fl. 18), mas o projeto altera as tabelas de vencimentos com efeitos financeiros a partir de 5 de maio de 2022 (fl. 11).

→ Assim, é necessário apresentar a estimativa de impacto trienal que coadune com as disposições do PLC (art. 16, I, da LRF).

→ Também não foi apresentada 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 (art. 16, II, da LRF).

Por outro lado, foram indicadas as dotações orçamentárias que arcarão com as despesas do projeto, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal e do art. 17, § 1º, da LRF.

→ Pontue-se que o projeto cria despesa obrigatória de caráter continuado, mas, não foi cumprida a parte final do art. 17, § 2º, da LRF quanto ao estabelecimento de medidas de compensação pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

Com relação ao cumprimento do art. 37, XIII, da CF, que prevê ser vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de

remuneração de pessoal do serviço público, a proposta se encontra dentro do permissivo constitucional, pois não promoveu nenhuma vinculação remuneratória.

Finalmente, inexistente violação do art. 21, II, III e IV da LRF, porquanto o projeto de lei complementar não foi proposto nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do Prefeito nem prevê a implementação de parcelas em períodos posteriores ao final do mandato.

O cumprimento das normas de Direito Financeiro é indispensável para a aprovação do projeto.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que existe óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 83/2022.

Para aprovação da proposição em consonância com a legislação aplicável, recomenda-se:

- Que seja solicitado, ao Poder Executivo, o integral cumprimento das exigências dos arts. 16, 17 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme explanado no item 2.5 deste parecer;

- A proposição das emendas e o atendimento às recomendações previstas no item 2.4 deste parecer.

É o parecer.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, na Comissão de Saúde e Assistência Social e na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

Remetam-se os autos à Diretoria Legislativa.

Rio Branco-Acre, 20 de dezembro de 2022.


Renan Braga e Braga
Procurador-Geral
Matrícula 11.156