



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº _/2025

PROCESSO Nº: 10551/2025

INTERESSADO: Presidência da Câmara Municipal

ASSUNTO: Análise de constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Executivo nº 129/2025

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei nº 129/2025, de autoria do Prefeito Municipal Valber de Vargas Ferreira, que visa autorizar o Poder Executivo Municipal a repassar aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e aos Agentes de Combate às Endemias (ACE) incentivo financeiro adicional, mediante o cumprimento de requisitos específicos.

O projeto em comento estabelece que o incentivo será equivalente à parcela denominada "Incentivo Financeiro Adicional" recebida anualmente do Ministério da Saúde, nos termos dos arts. 6º e 7º do Decreto Federal nº 8.474/2015 e art. 9º-D da Lei Federal nº 11.350/2006.

Os requisitos para o repasse incluem: efetivo exercício das funções, participação em ações de promoção e prevenção da saúde, cumprimento de critérios de desempenho, assiduidade, frequência mínima de visitas domiciliares (ACS) e monitoramento de imóveis (ACE).

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da Iniciativa Legislativa

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à legitimidade da iniciativa legislativa. Nos termos do art. 61, §1º, II, "a" da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

"servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria"

Esta norma aplica-se aos Municípios por força do princípio da simetria (art. 29 da CF/88). Entretanto, o STF tem jurisprudência consolidada de que incentivos e gratificações a servidores são matéria de iniciativa privativa do Executivo quando:

- a) Importarem aumento de despesa;
- b) Tratarem de regime jurídico de servidores;
- c) Criarem ou extinguiam cargos públicos.

Recbi 2m 03/12/25



Autenticar documento em <https://emcc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 320034003100320030003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

☒ **CONCLUSÃO PARCIAL:** A iniciativa é do Prefeito Municipal, estando CORRETA quanto a este aspecto.

2.2. Da Natureza Jurídica do Incentivo Financeiro

O art. 1º do projeto menciona o repasse da parcela denominada "Incentivo Financeiro Adicional" prevista no Decreto Federal nº 8.474/2015 e Lei Federal nº 11.350/2006.

Análise da Lei Federal nº 11.350/2006:

O art. 9º-D estabelece que os ACS e ACE têm direito a "incentivo financeiro" oriundo de programas do Governo Federal. A natureza deste incentivo é tema de controvérsia:

- Tese da natureza indenizatória: Alguns defendem que o incentivo não teria natureza remuneratória, mas sim indenizatória/compensatória.
- Tese da natureza remuneratória: Contudo, quando o ente municipal repassa valores aos servidores de forma regular, condicionada ao desempenho e vinculada ao exercício da função, a jurisprudência tem reconhecido a natureza remuneratória.

O próprio projeto, ao estabelecer critérios de desempenho (art. 1º, §3º), vincula o pagamento ao efetivo exercício e produtividade, o que caracteriza típica gratificação por desempenho.

2.3. Da Questão Orçamentária e Vinculação ao Fundo Municipal de Saúde

PONTO CRÍTICO 1: O art. 6º do projeto dispõe que "as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações vinculadas ao Fundo Municipal de Saúde."

Problema identificado:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) estabelece regras rígidas sobre despesas com pessoal. O art. 18 define que:

"Art. 18. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como 'Outras Despesas de Pessoal'."

Embora o art. 5º do projeto afirme que "o incentivo financeiro não se incorpora à remuneração dos beneficiários", a jurisprudência do TCU e do STF é clara: o que define a natureza da despesa não é o nome dado pelo legislador, mas sim sua natureza efetiva. Se o incentivo tem caráter remuneratório (como aparenta), deve ser classificado como despesa de pessoal, estando sujeito aos limites do art. 169 da CF/88 e arts. 19 e 20 da LRF.

2.4. Da Lei de Responsabilidade Fiscal

O art. 16 da LC 101/2000 exige que toda criação ou aumento de despesa seja acompanhado de:

- I - Estimativa do impacto orçamentário-financeiro;
- II - Declaração do ordenador de despesa;
- III - Demonstração da origem dos recursos.



PONTO CRÍTICO 2: O projeto não apresenta:

- Estudo de impacto financeiro detalhado
- Fonte de custeio específica além da genérica menção ao FMS
- Demonstração de adequação aos limites de despesa com pessoal

O art. 17 da LRF estabelece ainda que é nula de pleno direito a despesa que não atenda aos requisitos do art. 16.

2.5. Dos Critérios de Concessão e Princípio da Isonomia

O art. 1º, §2º estabelece que "farão jus ao repasse os agentes que se encontram em efetivo exercício de suas funções e participem das ações de fortalecimento das práticas de promoção e de prevenção em saúde."

O §3º estabelece critérios objetivos (assiduidade, jornada, frequência de visitas, monitoramento).

ASPECTO POSITIVO: Os critérios são objetivos e mensuráveis, respeitando os princípios da impessoalidade e isonomia (art. 37, caput, CF/88).

2.7. Da Atualização do Valor e Vigência

O art. 3º prevê atualização conforme atos do Ministério da Saúde e repasses federais. O art. 7º estabelece vigência a partir de 2026, com pagamento de 50% em 2025.

ASPECTO POSITIVO: Há vacatio legis e escalonamento, demonstrando preocupação com planejamento orçamentário.

III - ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

3.1. Aspectos CONSTITUCIONAIS:

Aspecto	Status	Fundamentação
Iniciativa legislativa	☒ CONSTITUCIONAL	Iniciativa do Chefe do Executivo (correto)
Isonomia e impessoalidade	☒ CONSTITUCIONAL	Critérios objetivos estabelecidos
Razoabilidade	☐ QUESTIONÁVEL	Necessita demonstração de capacidade financeira

3.2. Aspectos de LEGALIDADE:

Aspecto	Status	Fundamentação
LRF - Impacto orçamentário	☒ IRREGULAR	Ausência de estudo detalhado (art. 16, LRF)
LRF - Limites de pessoal	☐ RISCO	Necessita comprovação de adequação aos limites
Lei 11.350/2006	☒ REGULAR	Compatível com a norma federal
Decreto 8.474/2015	☒ REGULAR	Compatível com a norma federal



IV - SUGESTÕES DE EMENDAS

Para adequação do projeto, sugiro a seguinte emenda:

EMENDA 1 - Inclusão de novo artigo:

"Art. __. A concessão do incentivo financeiro previsto nesta Lei fica condicionada à:
I - Demonstração de compatibilidade com os limites de despesa com pessoal previstos nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000;
II - Existência de prévia dotação orçamentária suficiente;
III - Declaração do ordenador de despesas sobre adequação orçamentária e financeira, nos termos do art. 16 da LC 101/2000."

JUSTIFICATIVA: Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

V - CONCLUSÃO E PARECER

Diante de todo o exposto, opino:

A) QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE:

O Projeto de Lei nº 129/2025 NÃO apresenta VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE.

B) QUANTO À LEGALIDADE:

O projeto apresenta IRREGULARIDADES quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000):

- Ausência de estudo detalhado de impacto orçamentário-financeiro (art. 16)
- Falta de demonstração de adequação aos limites de despesa com pessoal
- Insuficiência na identificação da fonte de recursos

C) RECOMENDAÇÃO FINAL:

OPINO PELA TRAMITAÇÃO DO PROJETO, CONDICIONADA À APROVAÇÃO DA EMENDA SUGERIDA no item IV deste parecer, que corrige o vício identificado.

D) OBSERVAÇÃO IMPORTANTE:

Recomenda-se que a Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal apresente manifestação específica sobre:

1. Impacto orçamentário detalhado
2. Adequação aos limites da LRF
3. Fonte de custeio específica
4. Percentual atual de comprometimento com despesas de pessoal

É o parecer, salvo melhor juízo.

Conceição do Castelo/ES, 1º de dezembro de 2025.


DIOGGO BORTOLINI VIGANOR
Procurador da Câmara Municipal de Conceição do Castelo

