



Ofício n° 356/2023

Pinhão, 13 de dezembro de 2023.

**Ao Excelentíssimo Senhor  
Luiz Hamilton Kitcky  
Presidente da Câmara dos Vereadores  
Pinhão/PR**

Ref.: Anteprojeto de Lei n.º 13/2023.

Cumprimentando-o cordialmente, venho presença de Vossa Excelência encaminhar mensagem de veto n.º 004/2023 referente ao Anteprojeto de Lei n.º 13/2023 que Autoriza o Repasse do Incentivo Financeiro Adicional - IFA, aos Agentes Comunitários de Saúde – ACS e aos Agentes de Combate às Endemias – ACE no Município de Pinhão e dá outras providências

Contando com a costumeira atenção de Vossa Senhoria e seus pares na apreciação do Veto n.º 004/2023, renovo, nesse momento o nosso apreço e estima e consideração.

Respeitosamente,

---

**Valdecir Biasebetti**

Prefeito Municipal



**EXMO. SR.  
LUIZ HAMILTON KITCK  
PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES  
PINHÃO – PARANÁ**

## MENSAGEM DE VETO Nº 004/2023

Excelentíssimo Senhor.

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do **Artigo 55, §2º da Lei Orgânica Municipal de Pinhão**, sou levado a **VETAR** integralmente o Projeto de Lei n.º 13/2023, que Autoriza o Repasse do Incentivo Financeiro Adicional - IFA, aos Agentes Comunitários de Saúde – ACS e aos Agentes de Combate às Endemias – ACE no Município de Pinhão e dá outras providências.

A razão deste veto é o fato do Projeto de Lei n.º 13/2023 possui **vício de iniciativa, viola os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, como os Princípios da Legalidade e da Separação dos Poderes, ofendendo a autonomia do Poder Executivo, portanto, inconstitucional, assim como contrário a Lei Orgânica do Município de Pinhão e ao interesse público sendo, portanto, inconstitucional**, pelas razões a seguir expostas.

O Poder Legislativo, com a aprovação da presente Projeto, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo, alterando matéria da deste, dispondo sobre matéria ao funcionamento, organização e atribuições dos órgãos da Administração Municipal, ferindo assim, também, o princípio da separação independência e harmonia entre os Poderes.

O Poder Legislativo ao adentrar na competência do Chefe do Executivo afronta não só o dispositivo já elencado, como também, um dos basilares princípios



constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o **Princípio da Separação dos Poderes** que está encartado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: **Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**

A Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito. Neste caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional.

Cumprе recordar aqui o ensinamento do renomado jurista Hely Lopes Meirelles:

**“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário<sup>1</sup>. (grifei).”**

Sobre o tema cabe transcrever trecho da obra de José Afonso da Silva:

<sup>1</sup> Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva.



**“São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro<sup>2</sup>. (grifei)”**

Portanto, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Esta é exatamente a situação verificada no projeto em apreço.

Como se observa, trata-se de matéria que versa sobre o funcionamento, organização e atribuições dos órgãos da Administração Municipal, matéria sobre a qual a iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Sobre o objeto do Projeto de Lei n.º 13/2023, vejamos que o Ministério da Saúde decidiu estabelecer incentivos financeiros para os Estados e Municípios que contratam os profissionais com o objetivo de que fossem estabelecidos vínculos de trabalho não precários, garantidos os direitos trabalhistas dos ACS e ACE.

A Portaria GM/MS nº 648 determinava a forma como deveria ser utilizada a parcela extra do incentivo para a implantação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Nos termos do seu Capítulo III, “os recursos do Teto Financeiro do Bloco Atenção Básica deveriam ser utilizados para financiamento das ações de Atenção Básica descritas nos Planos de Saúde do Município e do Distrito Federal”.

---

<sup>2</sup> Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.



Especificamente no tocante ao incentivo do PACS, a portaria dizia que “os valores dos incentivos financeiros para as equipes de ACS implantadas são transferidos a cada mês, tendo como base o número de Agentes Comunitários de Saúde (ACS), registrados no cadastro de equipes e profissionais do Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB, na respectiva competência financeira” e que seria “repassada uma parcela extra, no último trimestre de cada ano, cujo valor será calculado com base no número de Agentes Comunitários de Saúde, registrados no cadastro de equipes e profissionais do Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB, no mês de agosto do ano vigente”.

A Lei nº 12.994/14 criou o incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS e ACE (IF), cabendo também à União a fixação por meio de decreto dos parâmetros para concessão do incentivo e o valor mensal do incentivo por ente federativo, sendo que os parâmetros para concessão do incentivo deverão considerar, sempre que possível, as peculiaridades do Município (art. 9º-D).

Já o incentivo financeiro criado para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS será concedido de acordo com o quantitativo máximo de agentes passível de contratação nos termos da PNAB e com os regramentos trazidos pela Lei nº 11.350/2006, especialmente no tocante ao vínculo de trabalho regularmente formalizado, destacando-se que o repasse ocorrerá somente em doze parcelas mensais (art. 40).

Dessa maneira, **não há qualquer previsão no ordenamento jurídico brasileiro vigente de um direito dos ACS e ACE ao recebimento de um incentivo adicional por muitos também denominado “14º salário”.**



Tal afirmação é comprovada pela análise detida da legislação específica que são as Emendas Constitucionais nº 51/2006 e 63/2010 e a Lei nº 11.350/06, incluídas as alterações trazidas pela Lei nº 12.994/14 e seguintes, que rege as atividades de Agentes, já que em nenhum momento tais normas mencionam o direito a um incentivo adicional destinado diretamente ao ACS ou ACE ou 14º salário. E está-se aqui tratando da legislação mais recente e superior às normativas utilizadas na fundamentação da tese que defende a existência desse direito.

A legislação infralegal específica que também rege as atividades dos Agentes, quais sejam o Decreto nº 8.747/14 e as Seções V do Capítulo I do Título II (Origem: PRT MS/GM 1024/2015) e II do Capítulo I do Título IV (Origem: PRT MS/GM 1243/2015) da PRC 6, de igual modo em nenhum momento preveem um direito especial para esses trabalhadores.

**Os referidos atos normativos tratam minuciosamente do piso salarial dos ACS e ACE, da assistência financeira complementar (AFC) a ser repassada pela União aos demais entes federados em 12 parcelas mensais e mais uma parcela extra, bem como do incentivo financeiro (IF) a ser repassado em somente 12 parcelas mensais, mas de nenhum modo mencionam a existência de um direito a um incentivo adicional a ser pago diretamente ao ACS e ACE ou 14º salário, tampouco que os recursos repassados a título de AFC e IF devam compor uma remuneração adicional e extraordinária para os Agentes.**

No mesmo sentido, cabe destacar que a presente questão já foi apreciada e julgada pelo **Tribunal Superior do Trabalho (TST)** em diversas oportunidades, vejamos:



*AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. INDEVIDO. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. A reclamante, agente comunitária de saúde do Município de Juiz de Fora, ampara seu pedido de recebimento da parcela incentivo financeiro adicional na Portaria nº 1.350/2002 do Ministério da Saúde. Contudo, a fixação de sua remuneração depende de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Na hipótese dos autos, não existe expressa autorização legislativa para a concessão do adicional aos agentes comunitários de saúde da municipalidade, tampouco autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, conforme prevê o artigo 169 da Constituição Federal. Recurso de revista conhecido e provido. (TST – RR 18098520125030037, Relator: José Roberto Freire Pimenta, Data de Julgamento: 02/04/2014, 2ª Turma)*

*RECURSO DE REVISTA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE – INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. A parcela objeto de insurgência foi criada por intermédio de portaria do Ministério da Saúde, sem a observância da necessária autorização legislativa, o que inviabiliza o reconhecimento da verba como vantagem pecuniária a ser paga aos agentes comunitários de saúde. Recurso de revista conhecido e provido. (TST - RR: 18823020125030143, Relator: Renato de Lacerda Paiva, Data de Julgamento: 09/12/2015, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 18/12/2015).*

**Desta forma, não se pode admitir o pagamento de vantagem remuneratória a servidor público, esteja ele submetido ao regime estatutário ou celetista, sem a correspondente autorização legislativa e também na lei de diretrizes orçamentárias, respeitando-se ainda prévia dotação e observância dos limites estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal do ente público que fará o pagamento da vantagem remuneratória, nesse caso o Município.**

Não é diferente o entendimento dos Tribunais a respeito da destinação final do incentivo financeiro adicional (14º salário) dentro da estratégia ACS e ACE.

Colaciona-se decisões a respeito:

*RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELA RECLAMANTE. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. A parcela em questão, segundo a legislação incidente, se destina aos entes públicos, a fim de possibilitar e fortalecer as políticas públicas na área de atuação dos agentes comunitários de saúde, e não, de forma direta, aos trabalhadores. O repasse de tais valores aos agentes não se reveste de natureza salarial, sendo que eventual ausência de pagamento não se constitui em supressão. Recurso desprovido. (TRT*



4ª Região; Processo n. 0020499-86.2020.5.04.0771-RO; Órgão Julgador 6ª Turma; Relator: Simone Maria Nunes; Data: 10/06/2021)

Verifica-se pelo entendimento do TRT 4 que o recurso se destina aos entes públicos com o fim de possibilitar e fortalecer as políticas públicas e em nenhum momento se reveste de natureza salarial, não sendo devido, portanto, aos ACS e ACE.

Assim, também para os Tribunais que julgam a maioria das causas envolvendo agentes comunitários de saúde, trata-se de recurso disponibilizado ao Ente local e não aos agentes.

Após revisitar a legislação referente a regulamentação da atividade de Agente Comunitário de Saúde (ACS) e de Agente de Combate às Endemias (ACE) e de algumas decisões judiciais, a CNM se posiciona pela não existência de amparo constitucional, legal ou infralegal.

Vale destacar que, **não se pode confundir os valores de incentivos financeiros federais transferidos aos Municípios a título de incentivos financeiros de custeio da estratégia Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias**, a saber: “incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas aos ACS e ACE”, seja em parcela regular ou em parcela adicional, **com remuneração ou salário dos agentes**, sendo esta uma discricionariedade da Administração local, que tem a responsabilidade em garantir o piso salarial integral, que para tanto, recebe a Assistência Financeira Complementar (AFC) da União em 13 parcelas, compatíveis com os direitos dos servidores e empregados públicos em perceber 12 meses de salário mais uma parcela referente ao 13º salário.



As demais despesas decorrentes das contratações, como férias, previdência social, e outros direitos, tributos e encargos sociais, são classificados como contrapartida dos Entes contratantes.

Percebe-se da leitura dos textos normativos, **a ausência de quaisquer exigências de destinação do incentivo financeiro adicional diretamente aos ACS e ACE**, passando, então, **os incentivos financeiros repassados pela União a serem destinados ao programa como um todo**, ainda que calculados a partir do parâmetro do número de agentes.

Assim, pela política vigente, a parcela extra recebida pelos municípios não estaria vinculada ao pagamento de algum incentivo adicional aos Agentes Comunitários de Saúde.

Os recursos advindos do incentivo de custeio referente ao Programa dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate à Endemias, repassados aos municípios pelo Ministério da Saúde (União), constituem incentivo do Governo Federal para implementação de referida estratégia.

Em vista do princípio da reserva legal, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) em diversas oportunidades apreciou e julgou tal questão, senão vejamos:

RECURSO DE REVISTA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE – INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. A parcela objeto de insurgência foi criada por intermédio de portaria do Ministério da Saúde, sem a observância da necessária autorização legislativa, o que inviabiliza o reconhecimento da verba como vantagem pecuniária a ser paga aos agentes comunitários de saúde. Recurso de revista conhecido e provido. (TST - RR: 18823020125030143, Relator: Renato de Lacerda Paiva, Data de Julgamento: 09/12/2015, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 18/12/2015). Conforme **entendimento do TST, o deferimento de vantagens ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta, depende de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, exigindo-se ainda prévia dotação e observância dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal**. Desta forma, não se pode admitir o pagamento de vantagem remuneratória a servidor público, esteja ele submetido ao regime estatutário ou celetista, sem a correspondente



autorização legislativa e na lei de diretrizes orçamentárias, respeitando-se ainda prévia dotação e observância dos limites estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal do ente público que fará o pagamento da vantagem remuneratória, nesse caso o município.

**3. Conclusão Em síntese, os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e os Agentes de Combate às Endemias (ACE) não fazem jus ao rateio do Incentivo Financeiro (IF) recebido pelo município, pois conforme determinado pela Lei nº 12.994/2014 trata-se de incentivo destinado aos municípios, para o fortalecimento de políticas afetas à atuação destes profissionais. Desta forma, a exigência por parte dos ACS ou ACE de pagamento de incentivo adicional (ou 14º salário) não encontra nenhum respaldo constitucional ou legal, tampouco infralegal, razão pela qual essa tese não deve prosperar**” grifo nosso.

Assim sendo, a partir das noções extraídas do entendimento jurisprudencial acima, é possível concluir, em reforço ao consignado nos parágrafos anteriores, que os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e os Agentes de Combate às Endemias (ACE) **não fazem jus automaticamente ao rateio de valor remanescente do repasse da parcela do Incentivo Financeiro Federal (IF) recebido pelo município**, pois conforme determinado pela Lei Federal nº 12.994/2014 e alterações posteriores, **trata-se de incentivo destinado aos municípios para o fortalecimento de políticas afetas à atuação de tais profissionais, desde que estejam com seu vínculo regularmente formalizado com o respectivo ente federativo** (regime jurídico) e observados o quantitativo máximo de ACE e ACS passível de contratação, consoante Decreto nº 8.474/15.

Os municípios como gestores dos sistemas locais de saúde, são responsáveis pelo cumprimento dos princípios da Política Nacional de Atenção Básica de Saúde, pela organização e execução das ações em seu território, responsabilizando-se ainda perante o Ministério da Saúde pelo monitoramento, controle e avaliação da utilização de tais recursos.



A moralidade obriga a correta aplicação do dinheiro público, constituindo um dos mais importantes princípios constitucionais e que sua má aplicação traz grande impacto à sociedade. Na lapidar frase do saudoso administrativista Professor Hely Lopes Meirelles, “o povo é titular do direito subjetivo ao governo honesto”.

A propósito, não é demais enfatizar que nenhuma vantagem patrimonial no âmbito municipal deve ser concedida a luz de critérios subjetivos, pessoais e indiscriminados pela autoridade municipal, uma vez que deve ser sempre vinculada à natureza do serviço a ser desenvolvido, bem como ao desempenho das funções especiais.

Ainda é oportuno rememorar que a realização de quaisquer despesa pública também necessita da avaliação de uma série de critérios, sobretudo os estampados na Lei de Responsabilidade Fiscal, como comprovação da adequação orçamentária e financeira do gasto, a sua previsão na Lei Orçamentária Anual e a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, além de estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Como o próprio texto legal estabeleceu, **o objetivo do incentivo financeiro é fortalecer as políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias**, logo não havendo vinculação com a remuneração destes agentes Conforme estabelecido na legislação que criou este incentivo (Lei nº 12.994/14 (que alterou a nº 11.350/06), ou seja, a **norma hierarquicamente superior, resta claro que não há quaisquer exigência de destinação (vinculação) do incentivo financeiro diretamente aos ACS e ACE's, havendo somente a exigência de que os valores repassados pela União a este título sejam utilizados para custear ações das estratégias de Agentes**



**Comunitários de Saúde e de Saúde da Família, de forma a promover a execução do Programa a eles relacionados.**

Conclui-se, então, que não há quaisquer previsões no ordenamento jurídico brasileiro vigente de que os incentivos financeiros sejam um direito específico desses profissionais ao recebimento de uma parcela extra e/ou um adicional específico

Por fim, como bem esclarecido e reforçado pelo Ministério Público de Contas, caso se decida pelo rateio do saldo remanescente do incentivo financeiro aos ACS e ACE's, o benefício terá caráter remuneratório e se apresentará como vantagem pecuniária, de forma que, **reforçase, a impossibilidade, no ordenamento jurídico pátrio, de que o Legislativo, edite normativo estabelecendo verba remuneratória a ser paga ao servidor público municipal.** O Projeto de Lei n.º 13/2023, esta infringindo não apenas o princípio da legalidade, mas também o pacto federativo e, por conseguinte, a autonomia do Município.

Em síntese, os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e os Agentes de Combate às Endemias (ACE) não fazem jus ao rateio do Incentivo Financeiro (IF) recebido pelo município, pois conforme determinado pela Lei nº 12.994/2014 **trata-se de incentivo destinado aos municípios, para o fortalecimento de políticas afetas à atuação destes profissionais.**

O trabalho dos ACE's e ACS's é fundamental nas políticas públicas de saúde. Esses profissionais enfrentam diariamente condições adversas no exercício de suas funções, e merecem o reconhecimento por parte da Administração Pública.

Art. 3.º O pagamento dos adicionais autorizados por esta Lei aos ACS e ACE estará estritamente vinculado e persistirá enquanto houver o repasse do Governo Federal, específicos para este fim.



O repasse de Incentivo Financeiro Adicional, segundo a legislação incidente, se destina aos entes públicos, a fim de possibilitar e fortalecer as políticas públicas na área de atuação dos agentes comunitários de saúde, e não, de forma direta, aos trabalhadores, nesse sentido destinado a compra de materiais de trabalho, uniformes, equipamentos de segurança, bolas, realização de campanhas de saúde a atenção primária, entre outros.

Vale dizer que ao alterar os dispositivos legais, existe clara evidência de limitação indevida, pelo Poder Legislativo, ao espectro de atuação do Poder Executivo com relação à sua organização e funcionamento, dispondo sobre matéria de cunho eminentemente administrativo.

O Projeto de Lei n.º 13/2023 trás no art. 3.º que o pagamento dos adicionais autorizados por esta Lei aos ACS e ACE estará estritamente vinculado e persistirá enquanto houver o repasse do Governo Federal, específicos para este fim, mas está claro por todo já exposto que os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e os Agentes de Combate às Endemias (ACE) não fazem jus recursos do repasse de Incentivo Financeiro Adicional.

Assim, clara a inconstitucionalidade da norma impugnada, por vício de iniciativa, o Projeto de Lei n.º 13/2023 está criando uma obrigação de despesa ao executivo com recursos oriundos do Ministério da Saúde, onerando os cofres públicos e afetando os trabalhos que hoje são realizados, visto não existir recursos específicos para este fim.

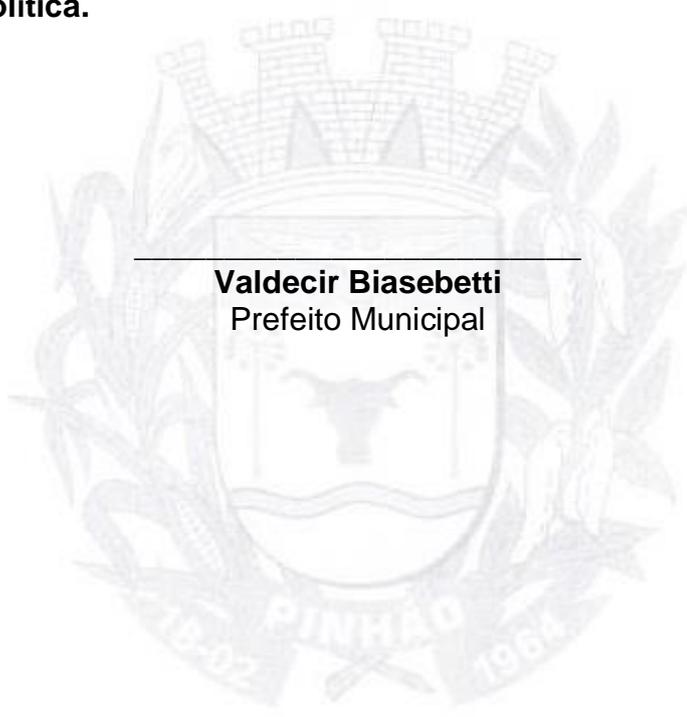
Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo é condição de validade do próprio processo legislativo,



do que resulta uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Por isso, com fundamentos nas argumentações e dispositivos legais acima citados, vejo-me, compelido a VETAR totalmente o Projeto de Lei n.º 13/2023, por ilegal, inconstitucional e contrário ao interesse público.

**Gabinete do Prefeito do Município de Pinhão, Estado do Paraná, aos treze dias do mês de dezembro do ano de dois mil e vinte e três, 58.º Ano de Emancipação Política.**



**Valdecir Biasebetti**  
Prefeito Municipal