



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo: n.º 7241/2018

Projeto de Lei n.º: 21/2018

Autor: Poder Executivo

Assunto: “Altera o inciso I do artigo 2º da lei municipal n.º 4.369 de março de 2015, conforme especifica”.

Aumento do auxílio-moradia. Programa Mais Médicos do Governo Federal. Regularidade de Iniciativa. Não observância de técnica legislativa. Necessidade de aferição de regularidade com a LRF. Legalidade condicionada.

I - Relatório

O chefe do Executivo Municipal encaminha à Câmara mensagem capeando projeto de lei n.º 21/2018, que visa promover alteração na lei municipal n.º 4.369/2015, com objetivo de aumentar a bolsa auxílio-moradia do Programa Mais Médicos do Governo Federal, que já vem sendo regularmente pago aos integrantes do programa.

O Programa Mais Médicos foi instituído através da Lei Nacional n.º 12.871/2013, com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS), sendo que a presente proposição visa regulamentar o aumento da bolsa auxílio-moradia.

Na exposição de motivos, aduz que já se passaram 3 anos da aprovação da referida lei que regulamentou o auxílio-moradia, e o valor estipulado tem se mostrado insuficiente para custear as despesas decorrentes de aluguel, condomínio e demais despesas relativas a moradia.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Justifica assim a necessidade do projeto visando garantir que esses profissionais importantíssimos para o município continuem trabalhando em prol da melhoria da saúde dos munícipes.

II – Parecer

Da Iniciativa

Cumprе destacar, que um dos pontos primordiais para a regularidade formal do projeto de lei é aquele que concerne à sua iniciativa legislativa.

Dentro dos parâmetros do referido projeto de lei, que almeja aumentar a bolsa auxílio-moradia em R\$ 600,00 dos integrantes do Programa Mais Médicos do Governo Federal, compete ao prefeito deflagrar o processo legislativo.

Nestes termos, são os ditames da Lei Orgânica do Município de Piedade:

Artigo 38 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das Leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

Artigo 60 - Compete privativamente ao Prefeito:

II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

Restando o presente requisito plenamente preenchido conforme com as disposições normativas exigidas para o caso em tela.

Da Justificativa

Nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Piedade, os projetos de lei apresentados a esta casa, deverão preencher alguns requisitos formais para sua validade, dentre estes, a justificativa com a exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta.

Art.137 – A Câmara exerce sua função legislativa por meio de(...).



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Parágrafo único. São requisitos dos Projetos:

- a) ementa de seu conteúdo;
- b) enunciação exclusivamente da vontade legislativa;
- c) divisão em artigos numerados, claros e concisos;
- d) assinatura do autor;
- e) justificação, com a exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a adoção da medida proposta;**
- f) observância, no que couber, ao disposto no artigo 125 deste Regimento.

O projeto de lei ora analisado, cumpre o requisito formal em tela, já a análise quanto ao aspecto material da justificativa apresentada fica adstrita ao exame das autoridades competentes.

Da competência

Ressalte-se, ainda, que nos termos do art. 30, I e II, c/c o inciso II, do art. 23, da carta constitucional, que o Município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, além da competência comum (administrativa).

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...) II — cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Apesar de difícil conceituação e delimitação do que venha a ser interesse local, este por vezes pode acabar gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “*é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional*”.¹⁴⁰.

Nota-se, portanto, que existe por parte do Município competência legislativa e administrativa para tratar da matéria aduzida no projeto de lei, não havendo extrapolação de suas competências constitucionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Da Conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal

A respeito do aumento dos valores da bolsa auxílio-moradia aos integrantes do Programa Mais Médicos do Governo Federal, trazida pelo Projeto de Lei nº 21/2018, faz-se mister destacar a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000) na edição dos atos do Poder Público, mormente com relação àqueles que possam onerar os cofres públicos, a respeito do que se destaca o artigo 15 da citada lei:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Em complementação as disposições do artigo 15, destacam-se os artigos 16 e 17 da LRF, que detalham os requisitos a serem obedecidos:

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 subsequentes;

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

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.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição..

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Observa-se, contudo, que a despesa com o aumento da bolsa auxílio-moradia dos integrantes do Programa Mais Médicos do Governo Federal é considerada uma despesa de caráter continuado nos termos do art. 17 da LRF.

Além de se limitar às despesas correntes, o artigo 17 toma um tipo específico de despesa corrente: aquela que deva ser executada em um prazo superior a dois exercícios por conta de exigências normativas. Isso significa que, além de a despesa estar prevista na lei orçamentária ou em crédito adicional aberto para essa finalidade, haverá outra norma (“lei, medida provisória ou ato administrativo normativo”), que estabeleça o dever de o Estado executar aquela despesa por mais de dois exercícios. Por isso a denominação “despesa obrigatória [por conta do ato normativo] de caráter continuado [tendo se em vista o prazo de execução]”.

Desta forma, nos termos do § 1º do artigo 17, o ato que promover a criação ou



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

aumento de uma despesa corrente desse tipo deverá estar instruído com uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro – a exemplo do artigo 16 da LRF – e, ademais, demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. Ou seja, deve-se tratar da repercussão que a criação ou aumento da despesa trará para as contas públicas, e por isso a exigência do impacto, e também assegurar que existam recursos para fazer frente à despesa ora instituída.

Analisando a documentação encartada aos autos do processo, no que concerne ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, nota-se que há carência de documentos. No presente caso não foi juntada a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, conforme exigido pela legislação infraconstitucional, que por seu turno não menciona o grau de impacto nas contas públicas que exigem referido instrumento.

No entanto, em razão de entendermos que a análise aprofundada do tema extrapola a esfera de competência desta Procuradoria Legislativa, recomendamos a análise aprofundada do presente requisito legal por parte da Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa Legislativa, a fim de que seu conteúdo possa ser técnica e materialmente analisado, dentro dos requisitos orçamentários e fiscais que a lei estabelece.

Da técnica legislativa

O presente projeto de lei propõe em sua ementa a alteração do inciso I do artigo 2º da lei n.º 4.369/2015, modificando o valor da bolsa auxílio-moradia dos atuais R\$ 800,00 para R\$ 1.400,00 mensais.

Não obstante, o referido projeto promove uma alteração no “caput” do artigo 2º ao estabelecer novos patamares de valores pagos a título de bolsa auxílio-moradia e auxílio-alimentação, passando dos atuais R\$ 1.500,00 para R\$ 2.100,00.

A boa técnica legislativa aconselha que as alterações realizadas constem da ementa da lei, no presente caso seria necessário constar também a alteração promovida no “caput” do artigo em questão. Desta forma, aconselha que seja promovida pela comissão



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

responsável uma emenda.

Ainda, deve ser realizada outra emenda para a correção da menção ao inciso I do art. 28, constante do art. 2º do projeto de lei, tendo em vista que o correto seria constar inciso I art.2º da lei n.º 4.369 de 12 de março de 2015.

Da bolsa auxílio-moradia

O Programa Mais Médicos do Governo Federal foi instituído pela Lei federal 12.871, de 22 de outubro de 2013, com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS).

Ademais, foi editada a Portaria nº 30/2014, do Ministério da Saúde, que dispõe sobre o cumprimento das obrigações de oferta de moradia, deslocamento, alimentação e água potável pelo Municípios aos médicos participantes do Projeto Mais Médicos.

Na referida portaria é assegurado o fornecimento de moradia aos médicos participantes do programa em diversas modalidades, dentre estas o recurso pecuniário para locação de imóvel, devidamente balizado em limites mínimos e máximos. Senão vejamos:

Art. 3º O Distrito Federal e Municípios deverão assegurar o fornecimento de moradia aos médicos participantes do Projeto Mais Médicos para o Brasil por alguma das seguintes modalidades:

I - imóvel físico;

II - recurso pecuniário; ou

III - acomodação em hotel ou pousada.

§ 1º As modalidades de que tratam os incisos I e II deste artigo devem ser prioritárias nas situações em que o médico participante esteja acompanhado dos familiares.

§ 2º Na modalidade prevista no inciso I deste artigo, o imóvel poderá ser do patrimônio do ente federativo ou por ele locado e deverá ter padrão suficiente para acomodação do médico e seus familiares.

§ 3º Na modalidade de que trata o inciso II deste artigo, o ente federativo pode adotar como referência para o recurso pecuniário para locação de imóvel, em padrão suficiente para acomodar o médico e seus familiares, os valores mínimo e máximo de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), podendo o gestor distrital e/ou municipal adotar valores superiores, conforme a realidade do mercado imobiliário local, mediante comprovação do valor mediante 3 (três) cotações de custo no



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

mercado imobiliário do município ou Distrito Federal.

O projeto em tela que visa aumentar a bolsa auxílio-moradia aos participantes do Programa Mais Médicos está dentro das balizas legais, no que concerne aos valores estipulados pela portaria do Ministério da Saúde.

Por fim cumpre a esta Procuradoria Legislativa levantar algumas questões referentes ao projeto que podem ser ventiladas futuramente, que não viciam o respectivo projeto.

Ademais, tanto a lei quanto o projeto de alteração da lei não trazem qualquer forma de atualização dos valores ofertados, sendo necessário a edição de lei todas as vezes em que for necessário corrigir o valor, fato esse que acaba por ocasionar um inchaço legislativo, além de não se ter um parâmetro seguro para correções futuras. Só a título de exemplo, se o valor fosse corrigido pela inflação dos últimos 3 anos chegaríamos ao valor de R\$ 941,28, já se utilizarmos o índice do IGP-M teríamos o valor de 937,81.

Só para se ter uma ideia do perigo da lacuna, no presente projeto não há qualquer menção por parte do Poder Executivo do índice oficial utilizado para se chegar ao valor. Não obstante, ainda faltaram ser encartadas as pesquisas dos valores praticados pelos municípios da região, conforme mencionado pela diretora financeira.

Ademais, referente a bolsa auxílio-moradia, poderia estabelecer que o valor recebido destina-se exclusivamente ao pagamento de aluguel, como explicita a Portaria colacionada Portaria nº 30/2014), podendo ainda, o município exigir o ressarcimento ao erário municipal do valor excedente: “Art. 3º ... § 4º Na modalidade prevista inciso II deste artigo, recomenda-se ao ente federativo solicitar ao médico participante comprovação de que o recurso pecuniário está sendo utilizado tão somente para a finalidade de despesa com moradia.”

Por derradeiro, cabe a esta Procuradoria Legislativa trazer ao parecer a previsão constante do Informe n.º 47/2017 - Ministério da Saúde:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Médicos que já residiam no município, quando da adesão ao Projeto, não têm direito ao auxílio moradia;

O auxílio moradia é obrigatório apenas nos casos em que o médico resida no próprio município. Estando fora de sua circunscrição, ainda que em município próximo ao que exerce suas atividades no Projeto Mais Médicos para o Brasil, não há obrigatoriedade

Por fim, oportuno ressaltar que os aspectos de conveniência e oportunidade da propositura incumbem às Comissões de Mérito da casa legislativa, bem como a análise da compatibilidade dos valores pagos a título de gratificação, uma vez que são os legítimos representantes do povo.

III – Conclusão

Diante do exposto, em relação aos requisitos da iniciativa, justificativa bem como da competência entendemos não haver nenhum vício, portanto, estes requisitos estão em conformidade com a ordem jurídica vigente.

Já no que concerne aos requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, o referido projeto de lei, em especial os apontamentos feitos no tópico específico, devem, para uma análise mais aprofundada, serem submetidos à Comissão de Finanças e Orçamento da respectiva Casa.

Portanto, após devidamente avaliados os apontamentos feitos, sendo materialmente aprovados os requisitos orçamentário-financeiros pela Comissão de Finanças e Orçamento, e as correções por emenda, esta Procuradoria Legislativa nada terá a se opor com relação à legalidade e constitucionalidade do referido Projeto de Lei.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Câmara Municipal de Piedade, 08 de agosto de 2018.

Anderson Lui Prieto



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Procurador Legislativo